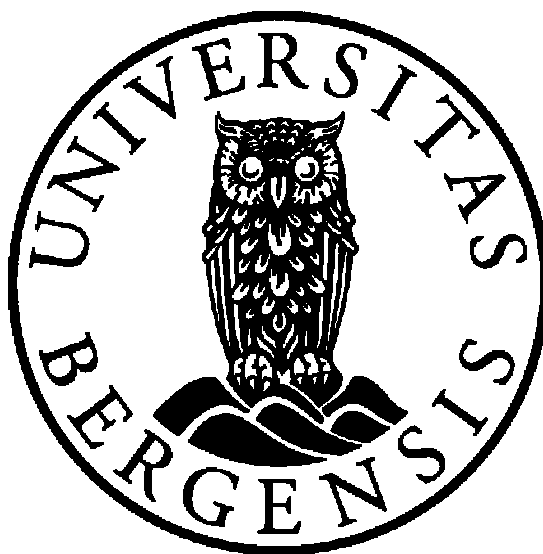


En samordnet, effektivisert og brukertilpasset offentlig sektor?

-

En implementeringsstudie av Regjeringens IKT- politikk i perioden 2002-2009



Universitetet i Bergen

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG 350 – Masteroppgave

Vår 2011

Erlend Hunsrød

Forord

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min hovedveileder professor Per Lægreid (H-2010/V2011) og biveileder professor Harald Sætren(V-2011) for nyttige og gode tilbakemeldinger og innspill. Jeg vil også takke alle deltagerne på forskningsseminaret Politisk organisering og flernivåstyring. Denne masteroppgaven er likevel et produkt av mitt arbeid, og jeg står ansvarlig for oppgavens innhold og eventuelle feil og mangler den måtte inneholde.

Jeg ønsker også å takke kontaktpersoner og informanter for å ha vært imøtekommende, og for å ha satt av tid til å snakke med meg.

Sist men ikke minst en stor takk til alle mine medstudenter og spesielt gjengen på Sofie Lindstrøm, som har bidratt med gode diskusjoner og faglig støtte.

Erlend Hunsrød, 11.6.2011

Forord.....	ii
1. Innledning	1
1.1 Tema og bakgrunn.....	1
1.2 E-forvaltning	2
1.3 Hvorfor studere IKT-politikk?	3
1.4 Problemstilling	4
1.5 Teoretisk og metodisk utgangspunkt.....	5
1.6 Oppsummering	7
2. Kontekst	8
2.1 Aktørene	9
2.1.1 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	10
2.1.2 Finansdepartementet.....	11
2.1.3 EU.....	11
2.2 Begreper	12
2.2.1 IKT	12
2.2.2 IKT-arkitektur	15
2.2.3 Elektronisk ID	16
2.2.4 Forvaltningsstandarder	16
2.3 Norsk IKT-politikk i et historisk perspektiv.	17
2.3.1 Norge.no	18
2.3.2 Altinn.....	19
2.4 Status for IKT i offentlig sektor i 2002	19
2.5 Regjeringsskifte 2005.....	20
2.6 Tidslinje.....	20
2.7 Oppsummering	21
3. Teorikapittel	22
3.1 E-forvaltning	22
3.2 Policyimplementering	24
3.2.1 Integrert implementeringsmodell	26
3.3 Samordning	33
3.3.1 Virkemiddel for samordning	34
3.4 Forklarende perspektiver	35
3.4.1 Det instrumentelle perspektivet.....	35
3.4.2 Det institusjonelle perspektivet	38
3.5 Oppsummering	41
4. Metode.....	42
4.1 Casestudie.....	42
4.2 Datagrunnlag	44
4.2.1 Datatilgang	44
4.3 Dokumentanalyse	44
4.3.1 Utvalg av dokumenter	46
4.4 Intervju	47
4.4.1 Utvalg av intervjuobjekter.....	48
4.4.2 Utførelsen av intervjuene	48
4.5 Validitet.....	49

4.6 Reliabilitet	51
4.7 Generaliseringsgrunnlag.....	51
4.8 Oppsummering	52
5. Bondevik 2 regjeringen.....	53
5.1 Policyformulering.....	53
5.1.1 eNorge 2005	53
5.1.2 Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor.....	54
5.1.3 Bruk av åpne IT-standarder og åpen kildekode i offentlig sektor.....	55
5.1.4 eNorge2009 Det digitale spranget.....	56
5.1.5 Oppsummering	57
5.2 Policy design	57
5.2.1 eNorge 2005	57
5.2.2 Strategi for IKT i offentlig sektor	59
5.2.3 Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor.....	60
5.2.4 Koordineringsorganet for e-Forvaltning	61
5.2.5 eNorge2009 Det digitale spranget.....	63
5.2.6 Oppsummering	64
5.3 Policy implementering	65
5.3.1 Koordineringsorganet for e-Forvaltning	65
5.3.2 OECD e-Government studies Norway	67
5.3.3 Oppsummering	68
6. Stoltenberg 2 regjeringen	69
6.1 Policyformulering.....	69
6.1.1 Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) Et informasjonssamfunn for alle	69
6.1.2 FAOS-rapporten	71
6.1.3 Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og felleskap ...	71
6.1.4 Oppsummering	72
6.2 Policydesign	73
6.2.1 Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) Et informasjonssamfunn for alle	73
6.2.2 FAOS-rapporten	76
6.2.3 Regjeringens fornyingsstrategi: Fornyning for økt velferd og bedre tjenester	79
6.2.4 Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og felleskap ...	80
6.2.5 Oppsummering	80
6.3 Policyimplementering	81
6.3.1 Koordineringsorganet for e-forvaltning	81
6.3.2 Standardiseringsrådet	81
6.3.3 Referanse katalog for IT-standarder i offentlig sektor	82
6.3.4 Direktoratet for forvaltning og IKT.....	83
6.3.5 eKontaktgruppen	84
6.3.6 Underveisrapport eNorge 2009	84
6.3.7 Underveisrapport eRøys 2009- Status for regjeringens arbeid med fornyning av offentlig sektor- november 2007	88
6.3.8 Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor.....	89
6.3.9 Oppsummering	94
7. Analyse	95
7.1 Hovedfunn	95

7.1.1 Policyformulering og design	96
7.1.2 Policydesign	97
7.1.3 Mål	97
7.1.4 Policyinstrumenter	98
7.1.5 Policyimplementering	102
7.1.6 Hemmende og fremmende faktorer.....	103
7.1.7 Implementeringsresultater	106
7.2 Forholdet mellom policyformulering, design og implementering	109
7.3 Tolkning i lys av de teoretiske perspektivene	109
7.3.1 Instrumentelt perspektiv	109
7.3.2 Institusjonelt perspektiv	113
7.4 Konklusjon	115
8. Avslutning	116
8.1 Generalisering	118
8.2 Videre studier	119
Litteraturliste.....	CXX
Internett:	CXXV
Dokumenter som er analysert:.....	CXXVII
Intervju:	CXXIX
Møtereferat:	CXXX
Lover:	CXXX
Vedlegg	CXXXII
FAD Intervjuguide	CXXXII

1. Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Informasjonsteknologi har en sterk samfunnsomformende kraft. Den berører flere og flere samfunnsområder, fra næringsutvikling via utdanning og kultur til helse og velferd. Denne utviklingen har politiske konsekvenser. Den legger grunnlag og skaper behov for en IT-politikk på tvers av sektorer og institusjoner (Morten A. Meyer i eNorge 2009, 2005; 1).

Informasjons og kommunikasjonsteknologi (IKT) blir en stadig viktigere del av samfunnet vårt, og gir oss muligheter vi bare kunne drømme om for få år siden. Dette gjelder også offentlig sektor som med fremveksten av IKT og da særlig internett, har fått muligheter og utfordringer som var ukjent tidligere. For å forsøke å gi et svar på hvordan offentlig sektor har håndtert dette, og hvilke endringer dette eventuelt har ført til, har jeg valgt å ta utgangspunkt i implementeringsprosessen av det jeg har valgt å kalle regjeringens IKT-politikk.

IKT-politikk kan tolkes svært vidt, alt fra elektroniske journaler på sykehus, til flere PC-er i klasserommet på grunnskoler. Jeg har derfor valgt å avgrense oppgaven til å gjelde sentralforvaltningen og det som blir kalt for e-forvaltning¹. For å avgrense videre har jeg valgt å ta utgangspunkt i perioden 2002-2009, med en særlig vekt på perioden etter 2004. Grunnen til at denne perioden er valgt er at før 2004 var ansvaret for IKT-politikk delt mellom to ulike departement, Nærings og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Fra 2004 var det Moderniseringsdepartementet, det nåværende Fornyings-, administrasjons og kirke departementet som hadde det politiske ansvaret.

Opgaven min vil ha utgangspunkt i Fornyings-, administrasjons og kirke departementet² (Heretter kalt FAD), som i hele studieperioden hadde ansvaret for å koordinere implementeringen av IKT-politikk. Andre aktører som vil bli trukket inn er det såkalte Koordineringsorganet for e-Forvaltning, heretter kalt KoeF, og Direktoratet for forvaltning og IKT, heretter kalt Difi. Begge disse aktørene er gått nøyere gjennom i kapittel 5 og 6.

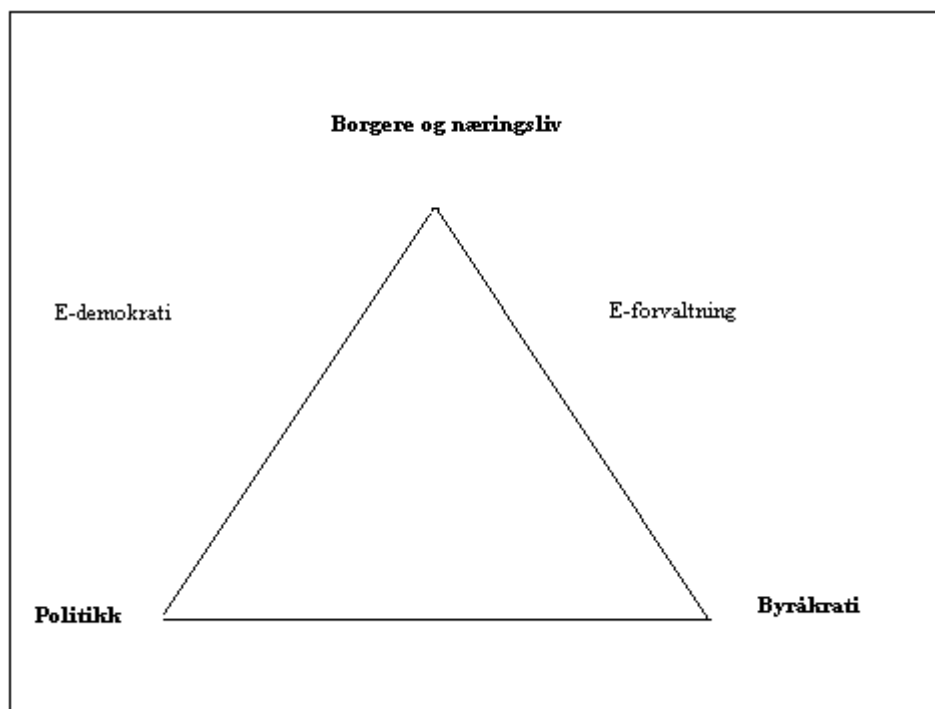
¹ Det finnes mange begreper som kunne vært brukt, det vanligste i litteraturen er begrepet e-governance. Grunnen til at jeg har valgt begrepet e-forvaltning, er at dette begrepet er spesifikt rettet mot forvaltning. Stavemåten e-forvaltning er brukt fremfor eForvaltning eller eforvaltning.

² FAD het frem til 2006 Moderniseringsdepartementet, for å unngå forvirring vil jeg bruke navnet FAD gjennom hele perioden, bortsett fra ved referering.

1.2 E-forvaltning

E-forvaltning eller elektronisk forvaltning, omhandler forvaltningens bruk av elektroniske verktøy, og virkningene dette har på organiseringen. Nærmere bestemt kan vi si at digital teknologi utgjør den tekniske komponenten i e-forvaltning, men selve begrepet e-forvaltning betegner de ulike organisasjonsformene som initiativene er ment å resultere i (Tranvik, 2008). E-forvaltning er gått nærmere gjennom i teorikapittelet.

På engelsk har vi begrepet e-governance som inkorporerer begge de norske begrepene e-forvaltning og e-demokrati. En måte å skille disse to begrepene på er å se på hvilke statlige relasjoner de dekker, dette er vist i figuren under.



Figur 1.1, Relasjonspyramiden (Seip, 2008; 6).

E-forvaltning konsentrer seg slik kun om forvaltningens samhandling med sine brukere, og går ikke inn på de demokratiske potensialene som ligger i IKT. På grunn av avgrensingene jeg har satt vil begrepet være sentralt for min studie.

Frem til 1980-tallet ble teknologiske hjelpemidler i forvaltningen i hovedsak brukt til å indeksere og å holde oversikt over eksisterende (papir)arkiv (Dunleavy et al., 2006). Mens gjennombrudd i databaseteknologi på 1980-tallet, og utviklingen av strukturerte

relasjonsdatabaser førte til en stadig tettere integrering av teknologi i arbeidsprosesser. Da bruken av internett økte kraftig på 1990-tallet, førte også dette til at det ble økt fokus på kommunikasjonsteknologier. Lenge var begrepet e-forvaltning knyttet opp mot design av hjemmesider for det offentlige, samt ulike former for portaler på nettet. Begrepet inneholder i dag større grad tjenesteyting på nett, toveiskommunikasjon mellom borger og det offentlige og effektiviseringspotensialet dette har.

1.3 Hvorfor studere IKT-politikk?

Når vi begrunner valg av tema for et forskningsprosjekt bør vi ta utgangspunkt i å svare på spørsmål som ansees som viktige, det vil si at mange mennesker er berørt, eller vi kan bidra til å forstå og forutse hendelser (King et al., 1994). Forskningsprosjektet bør også kunne gi et spesifikt bidrag til bestemt akademisk litteratur. Valg av tema kan også begrunnes ut fra personlige aspekt (ibid.).

Tema for denne oppgaven ble først og fremst valgt på bakgrunn av en personlig interesse for IKT, og dens bruk og konsekvenser for samfunnet generelt og offentlig sektor spesielt. Den samfunnsmessige begrunnelsen ligger i at bruk av IKT innenfor offentlig sektor har blitt stadig viktigere, særlig elektroniske løsninger rettet inn mot å forenkle den enkelte borgers interaksjon med det offentlige har vært trukket frem som et satsingsområdet. For eksempel kan det trekkes frem Skatteetatens arbeid med elektronisk selvangivelse hvor den enkelte borger nå slipper å fylle ut selvangivelsen, men kun trenger å bekrefte om Skatteetatens tall er riktige, og har mulighet til å levere eventuelle korreksjoner til selvangivelse elektronisk.

Det er også et spennende politikkområde siden det er såpass nytt. IKT sies også å ha potensialet til å endre organisasjoners struktur (Dunleavy et al., 2006). Det har heller ikke blitt gjennomført mye forskning på dette i Norge med en statsvitenskapelig vinkling, i motsetning til internasjonalt hvor temaet har fått en viss oppmerksomhet (Tranvik, 2008). Av internasjonal forskning på feltet kan nevnes Fountains (2001) arbeid i *Building the virtual state* som omhandler IKT og organisasjonelle endringer. Hovedfokuset her ligger på muligheten til opprettelsen av virtuelle etater ved hjelp av IKT. Virtuelle etater vil si at eksisterende etater deler datamaterialet på en slik måte at de kan opptre som en enkelt etat i møte med klienter og således fremstå som en (virtuell) organisasjon. Et eksempel på dette kan være nettsiden Norge.no, hvor det er mulig å finne informasjon og tjenester fra mange

offentlige etater på et sted, uten at det er nødvendig for brukeren å vite hvilken etat som er ansvarlig for tjenesten man bruker.

1.4 Problemstilling

I denne oppgaven vil jeg forsøke å beskrive og forklare implementeringen av norsk IKT-politikk ved hjelp av ulike faser og teoretiske hjelpemidler som er hentet fra implementeringslitteraturen. Dette vil være med på å strukturere oppgaven, samt blir brukt til å utlede empiriske forventninger.

Når det gjelder avgrensning av oppgaven, vil som tidligere nevnt, norsk IKT-politikk være et altfor omfattende begrep til at dette vil være fruktbart innenfor rammene av en masteroppgave.

Jeg velger derfor først og fremst å bruke Howlett, Ramesh og Perls (2009) policy-sirkelmodell til å dele prosessen opp i faser, jeg vil konsentrere meg om policydesign og policyimplementeringsfasen. Offentlig IKT-politikk blir avgrenset til å gjelde norsk sentralforvaltning, dennes bruk av IKT for effektivisering av interne prosesser og hvordan elektroniske tjenester blir tilbudt brukere av offentlig sektor. Jeg vil også kort gå inn på hvordan IKT brukes for å nå overordnede mål.

Videre vil oppgaven bli avgrenset i tid, nærmere bestemt tidsrommet 2002-2009. Implementeringsfasen er nærmere avgrenset til perioden 2004-2009. Grunnen til dette er at det ikke var før 2004 at FAD fikk eneansvar for koordinering av IKT-politikk. Policydesign og formuleringsfasen vil altså gå fra 2002-2009, mens policyimplementeringsfasen vil gå fra 2004-2009.

Problemstillingen blir da: *Beskrive og forklare implementeringen av regjeringens IKT-politikk, med fokus på sentralforvaltningen i perioden 2002-2009.*

Fra problemstillingen har jeg utledet følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke teoretiske perspektiver er best egnet til å forklare dette?*
- 2) Hvilke virkemidler er brukt for å implementere IKT-politikk?*
- 3) Hvilke faktorer virker hemmende og fremmende på politikkipplementeringen?*

4) Har det vært noen forskjell på de to regjeringene som satt i perioden, eventuelt hvilke forskjeller er dette?

5) På hvilken måte henger policydesign og formuleringsfasen sammen med policyimplementeringsfasen?

1.5 Teoretisk og metodisk utgangspunkt

For å kunne svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene, trenger man et analyseredskap. Et analyseredskap vil være en kombinasjon av teorier, modeller, hypoteser og perspektiver (Roness, 1997). De to perspektivene jeg har valgt, et instrumentelt og et institusjonelt, har ulike syn på organisasjoner og hvordan de handler. De to perspektivene kan også knyttes opp mot ulike deler av implementeringsteorien som jeg skal benytte meg av, nærmere bestemt top-down og bottom up tilnærmingen til implementering. Hensikten med å bruke to ulike perspektiver er å kunne belyse ulike deler av organisasjoner og deres handlemåte, samt kunne si noe om forklaringskraften til hvert av perspektivene.

Jeg velger som tidligere nevnt å se på policyimplementering og design som en av fasene i Howlett, Ramesh og Perls (2009) policysirkelmodell. Denne består av fasene: Agendasetting, policyformulering, beslutningstaking, policyimplementering og policyevaluering. Modellen er en ikke-linær syklisk modell, det vil si at de ulike fasene ikke alltid vil komme etter hverandre, og prosessen kan også gå tilbake til tidligere faser. Dette vil jeg benytte meg av ved å dele empirien inn etter de to regjeringene som satt, med hver sine faser. Målet med modellen er å forsøke å gjøre policyprosessen enklere og mer oversiktlig. Grunnen til at jeg bruker en slik modell, er fordi offentlig policyutforming er en kompleks prosess, hvor det inngår mange beslutninger, tatt av mange forskjellige aktører. Beslutninger er også påvirket av mange eksterne faktorer. For å forenkle prosessen, gjøre den mer oversiktlig og hjelpe til å avgrense oppgaven, er en slik modell nyttig.

Hovedsakelig har datagrunnlaget for studien vært dokumenter. Dette har vært både offisielle planer, evalueringsrapporter, stortingsmeldinger og møtereferat. Datagrunnlaget disse dokumentene har gitt er blitt supplert med intervju av aktører fra FAD, og tidligere moderniseringsminister Morten A. Meyer.

Oppgavens ulike kapitler er lagt opp som følger:

Kapittel 2- Kontekst

Kontekstkapittelet er ment å skulle beskrive bakgrunnen og konteksten som politikimplementeringen har foregått i, samt beskrive en del nøkkelbegreper og aktører som ikke har vært direkte involvert i implementeringsprosessen, men som likevel har vært viktige.

Kapittel 3- Teori

Teorikapittelet blir brukt til å presentere det teoretiske rammeverket som har blitt brukt i studien. I tillegg til dette er de empiriske forventningene presentert her. Det teoretiske rammeverket som er brukt er hovedsakelig Howlett, Ramesh og Perls (2009) policysirkelmodell for å avgrense. For å forklare selve implementeringen er Winters (2003b) synteserte implementeringsmodell, som kombinerer et top-down og et bottom-up syn på implementering brukt. Top-down og bottom-up synet på implementering vil bli kombinert med henholdsvis et instrumentelt og institusjonelt perspektiv.

Kapittel 4- Metode

I metodekapittelet blir metodene og fremgangsmåten til forskningsprosessen presentert. Dette innebærer også en kort redegjørelse for studiens validitet og reliabilitet, samt generaliseringsgrunnlag. Studien er hovedsakelig basert på dokumentanalyse av offentlige rapporter, stortingsmeldinger, møtereferat og lignende. Dokumentanalysen er supplert med intervju av sentrale aktører.

Kapittel 5- Bondevik 2 regjeringen

Hensikten med empirikapittelet er å presentere empirien og funnene til studien. Det første empirikapittelet omhandler Bondevik 2 regjeringen og er delt inn i policyformulering, policydesign og policyimplementering. I dette kapittelet blir perioden 2002-2005 gjennomgått. Hovedvekten ligger på perioden etter 2004.

Kapittel 6- Stoltenberg 2 regjeringen

Det andre empirikapittelet er strukturert som det første og omhandler Stoltenberg 2 regjeringen. Dette kapittelet er også delt inn i policyformulering, policydesign og policyimplementering. Dette kapittelet gjennomgår perioden 2005-2009.

Kapittel 7- Analyse

Oppgavens siste kapittel vil presentere hovedfunnene fra empirien, tolke dem, for så og forsøke å forklare funnene ved hjelp av det teoretiske rammeverket. Til slutt vil forklaringskraften til de to teoretiske perspektivene bli drøftet.

Kapittel 8- Avslutning

Oppgavens avslutningskapittel vil drøfte funnene, deres implikasjoner og diskutere generaliseringsmuligheter og videre studier.

1.6 Oppsummering

I denne studien blir regjeringens IKT-politikk fra 2002-2009 beskrevet og forklart. Fokuset vil ligge på norsk sentralforvaltning og FAD. IKT får stadig større betydning i samfunnet, og IKT gir stadig nye muligheter og utfordringer for offentlig sektor.

For å avgrense studien har jeg benyttet en policysirkel-modell og videre i analysen har jeg benyttet en integrert implementeringsmodell. Ved bruk av denne modellen vil også fasene policyformulering og policydesign bli brukt for å forklare implementeringsfasen. Jeg vil bruke to ulike teoretiske perspektiver for å forklare implementeringen, et instrumentelt og et institusjonelt. Hovedforskjellen mellom disse er synet på aktørenes handlingslogikk, og synet på politikk. Disse to perspektivene vil jeg koble opp mot henholdsvis et top-down syn og et bottom-up syn på implementering. Perspektivene vil så bli sammenlignet for å kunne si noe om forklaringskraften deres.

2. Kontekst

Hensikten med kontekstkapittelet er å tegne et bilde av bakgrunnen til studieobjektene og aktørene som skal studeres og konteksten disse opererer i. Konteksten er viktig for å kunne danne seg et helhetlig bilde av aktørene, hvilke forutsetninger, begrensinger og virkemidler disse har hatt i politikkipplementeringen. Konteksten i vid forstand kan sies å være mulighetene og utfordringene ny teknologi har gitt norsk forvaltning, samt organiseringen av forvaltningen.

De kontekstuelle forholdene omfatter de strukturelle forutsetningene for politikkipplementering og en bred samfunnskontekst. I mitt tilfelle skjedde det et regjeringsskifte et stykke ut i studieperioden. Antagelsen er at dette vil sette sitt preg på både hvilken politikk som blir implementert, men også på hvilken måte den blir implementert.

De strukturelle forutsetningene innebærer hvilke forutsetninger de ulike enhetene har for å implementere politikken som er gitt. Dette kan for eksempel være størrelse, budsjettrammer eller hvilke virkemidler virksomheten har tilgjengelig. Et viktig spørsmål i dette tilfellet er om enhetene arbeidet ut fra samme planer og mot samme mål.

Et viktig moment ved de strukturelle forutsetningene for politikkipplementeringen har vært den svake samordningen og mangel på sentral styring på politikkfeltet. Dette kan illustreres ved at de ulike etatene i stor grad var ansvarlig for innkjøp, utvikling og drifting av sine egne IKT-systemer, slik at samordning mellom disse systemene ble svært vanskelig. Ifølge SSB var det i 2005, 341 statlige etater som hadde et selvstendig beslutningssansvar på IKT-området (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006a). Et annet eksempel på dette er IKT i kommunesektoren, hvor systemer i stor grad er utviklet i den enkelte kommune uten tanke på samordning med andre kommuner.

Det politiske ansvaret for IKT-politikk har også blitt plassert i relativt små departementer, som gjerne har mange og forskjellige ansvarsområder.

En faktor i konteksten til implementeringen er det faktum at det formelle ansvaret for implementeringen av politikken er gitt til ulike enheter og etater, som alle er ansvarlig på sitt felt, et såkalt sektorprinsipp. Det innebærer at hver enkelt enhet i størst mulig grad selv skal bestemme over hvilke virkemidler enheten vil bruke for å oppfylle krav og forventninger fra overordnet myndighet. Når det gjelder IKT blir utslaget av dette at hver enkelt etat og statlig

virksomhet utarbeider egne IKT-planer og strategier (ibid.). Det finnes ingen overordnet etat med direkte ansvar for helhetlig politikkipplementering. Organene har kun et koordineringsansvar for politikkipplementeringen. Det overordnede ansvaret for regjeringens koordinering av IKT-politikk er det fra 1. oktober 2004 FAD som har (ibid.).

Kapittelet er delt inn i tre deler den første delen tar for seg aktørene, så blir ulike begreper gjennomgått. Kapittelets siste del er viet til norsk IKT-politikks historie og regjeringsskiftet. For å hjelpe til å gi en bedre oversikt over perioden er det inkludert en tidslinje til slutt i kapittelet.

2.1 Aktørene

Regjeringsformen i Norge kan karakteriseres som en hybrid, i den forstand at den både er kabinettssentrert og statsrådssentret. Dette vil si at det dels er regjeringen i plenum, og dels den enkelte statsråd som fremstår som aktører. Regjeringskonferanser blir derfor et sentralt samordningsforum (Fimreite og Lægreid, 2004). Departementer kan på bakgrunn av dette sammenlignes med siloer, med svak horisontal samordning. Dette gjør det vanskelig å få til en samordnet innsats på områder som går på tvers av departementsgrensene, som IKT (Fimreite og Lægreid, 2004).

Den enkelte fagstatsråd er ansvarlig for å forberede saker for regjeringen. Det finnes flere ulike regler og prosedyrer for hvordan saksforberedelser skal være. Et av de mest sentrale prinsippene er at saker skal legges frem for alle de statsråder som kan ha interesse av den (Fornyings-, administrasjons og kirke departementet, 2008).

Et departement fungerer som sekretariat for den til enhver tid sittende statsråd (Fimreite og Grindheim 2007).

Ansvaret for implementering av IKT-politikk lå frem til 2004 på tre departement; Nærings og Handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Arbeids og administrasjonsdepartementet. Etter 2004 overtok det daværende Moderniseringsdepartementet ansvaret. Moderniseringsdepartementet skiftet senere navn til Fornyings-, administrasjons og kirke departementet.

Direktorat er direkte underlagt departement, men er samtidig delvis uavhengige. Departementene styrer hovedsakelig de underlagte direktorat gjennom tildelingsbrev som kommer hvert år. I tildelingsbrevene blir direktoratets oppgaver oppsummert.

Regjeringens implementering av IKT-politikk skjer hovedsakelig gjennom tre ulike prosesser. Budsjettprosessen, hvor regjeringen i Statsbudsjettet tildeler budsjettmidler til de ulike etatene. Tildelingsbrev til departement og underliggende etater, et tildelingsbrev er en instruks fra en etat til en annen underliggende etat. I tildelingsbrev legger den overordnede etaten opp føringer, og arbeidsoppgaver for den underliggende etat. Implementering skjer også gjennom etatenes egne budsjettprosesser (FAOS-prosjektet, 2007).

2.1.1 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

FAD har det overordnede politiske ansvaret for å gjennomføre og koordinere regjeringens IKT-politikk. FAD har også et overordnet koordineringsansvar på IKT-området ovenfor kommunal sektor.

FADs historie går tilbake til 1. august 1955 da ansvaret for lønns og prispolitikk ble skilt ut fra Finansdepartementet. Departementet het da Lønns og prisdepartementet. I 1972 skiftet departementet navn til Forbruker og administrasjonsdepartementet, noe som signaliserte at forvaltningspolitiske spørsmål fikk en mer sentral stilling (Christensen og Lægreid 1997). Forvaltningspolitikk fikk imidlertid ikke sin egen avdeling i departementet før 1986, og i 1990 ble denne avdelingen del av det nye Arbeids og administrasjonsdepartementet, som fra 1992 ble et rent administrasjonsdepartement (ibid.). Arbeids og administrasjonsdepartementet ble imidlertid gjennomrettet etter stortingsvalget i 1997. Etter statsrådsskiftet fra Victor Norman til Morten Andreas Meyer i 2005 skiftet departementet navn til Moderniseringsdepartementet. Ett år senere, etter regjeringsskiftet fikk departementet sitt nåværende navn (Regjeringen.no, 2001).

FADs ansvar for IKT-politikk innebærer blant annet at departementet skal:

Være en pådriver ovenfor andre departementer på IKT-området.

Identifisere og følge opp sektorovergripende spørsmål knyttet til informasjonssamfunnet, og initiere og koordinere tverrgående tiltak.

Være en pådriver for utvikling av elektroniske tjenester i offentlig sektor.

Arbeide for å innføre elektroniske signaturer

Arbeide for samordning av IKT-arkitekturen i offentlig sektor.

(Riksrevisjonen, 2008).

Innenfor FAD er det avdelingen for IKT og fornying som særlig jobber med dette området, det er også denne avdelingen som er ansvarlig for etatsstyring av Difi. I Avdeling for IKT og fornying er det særlig underavdelingen, Seksjon for fornying og e-forvaltning, som er ansvarlig for koordinering av og pådriver for regjeringens fornyingsarbeid. Oppgavene inkluderer: *Brukerretting, kommunikasjonspolitikk, brukermedvirkning. Forenkling av regler og rutiner. Nasjonale brukerundersøkelser. Utvikling og samordning av arbeidet med elektronisk forvaltning. Prinsipper for IKT-løsninger (IT-arkitektur) og felles IKT-komponenter i forvaltningen. Elektronisk samhandling, bl.a. forvaltningsstandarder og programvarepolitikk. Forskrift for elektronisk kommunikasjon. Etatsstyring av DIFI.*(www.regjeringen.no).

I tillegg til FAD, er Samferdselsdepartementet ansvarlig for telepolitikk, og Nærings og handelsdepartementet ansvarlig for IKT-næringen og forskning på IKT.

2.1.2 Finansdepartementet

FIN gjør jobben sin veldig godt med å være kritiske til forslagene som kommer fra departementene. Generelt må vi være dyktige i våre saksfremlegg når det skal gjennom FIN og til regjeringens budsjettkonferanser. Klarer vi ikke å overbevise embetsverket i FIN om at dette er en god ide så ligger vi ganske tynt an (Intervju 1).

Finansdepartementet (FIN) er ansvarlig for å samordne arbeidet med statsbudsjettet i regjeringen og departementene. FIN er gjennom sitt ansvar for arbeid med Statsbudsjettet ansvarlig for den viktigste samordningsprosessen i regjeringen (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2008), (Svardal, 1997). Når det gjelder IKT-politikk innehar FD en sterk disiplinerende rolle, dette kan oppleves problematisk fra FADs side da FD ikke innehar fagkompetanse på IKT-området (Intervju 1).

2.1.3 EU

Norge er gjennom EØS-avtalen i praksis innlemmet i EUs overnasjonale lovgivningsprosess angående EUs indre marked (Egeberg og Trondal, 1999). Det innebærer i praksis at lover og forskrifter på en rekke saksområder gjennomgår en harmonisering på tvers av landegrensene, hensikten med dette er å bryte ned ikke tollmessige handelsbarrierer (ibid.). IKT-politikk har blant annet blitt påvirket gjennom implementeringen av EUs viderebruksdirektiv.

2.1.3.1 IKT-politikk i EU

EU har hatt et eget generaldirektorat for IKT-politikk siden 1983³. Den første eEuropeplanen, som er EUs plan for en overordnet IKT-politikk ble lansert i juni 2000, og var delt inn i 3 hovedmål: At alle europeere skulle få tilgang til digitale hjelpemidler, å sikre at EU-borgere behersket den digitale teknologien, at det ble lagt til rette for en innovasjonskultur og å sikre at prosesser virker sosialt inkluderende og gir forbrukere tillit til utviklingen. EUs IKT-politikk er i større grad enn Norges vinklet inn mot å skape arbeidsplasser, og er basert på subsidiaritetsprinsippet⁴, samtidig som det styres etter Lisboa-strategiens⁵ metoder om målstyring, som innebærer et tett samarbeid mellom medlemsland, både når det gjelder politikkutforming og implementering. I 2002 kom eEurope 2005 planen. eEurope 2005 fokuserer på å tilby moderne elektroniske offentlige tjenester, med vekt på e-forvaltningstjenester.

eEurope 2005 legger også opp til å opprette et felles rammeverk for å kunne tilby paneuropeiske e-forvaltningstjenester, og med dette legge grunnlaget for interoperabilitet mellom IKT-systemer på tvers av Europa, det vil si at disse systemene kan "snakke sammen".

I 2005 lanserte EU planen *i2010- A European information society for growth and employment*, denne strategien inneholder de brede politiske føringene for IKT frem til 2010. Strategien inneholder 3 hovedområder; et felles europeisk informasjonsområde⁶, investering og innovasjon i forskning og inkludering, bedre offentlige tjenester og livskvalitet.

2.2 Begreper

2.2.1 IKT

IKT er en forkortelse for informasjons og kommunikasjonsteknologi. Begrepet blir vanligvis brukt om moderne elektroniske teknologier som blir brukt til innhenting, behandling og lagring av informasjon. For eksempel PC-er, mobiltelefoner, databaser og så videre i tillegg til elektronisk kommunikasjon. I perioden 2002-2009 ble begrepene IT (Informasjonsteknologi) og IKT brukt om hverandre. I denne oppgaven vil begrepet IKT, også omfatte begrepet IT.

³ Generaldirektoratet for informasjonssamfunnet.

⁴ Beslutninger skal fattes på lavest mulig effektivt nivå.

⁵ EUs konkurranseevnestrategi. Målet for denne er at den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden, en økonomi som kan skape en bærekraftig økonomisk vekst med flere og bedre arbeidsplasser og større sosial utjevning, med respekt for miljøet.

⁶ Denne fokuserer på rammevilkår, lover og reguleringer mot næringslivet.

Innføringen av IKT, og da særlig internett har i mange særlig autoritære stater blitt sett på som en måte for staten å øke sin makt og en potensiell trussel, og ny teknologi blir gjerne møtt med restriksjoner og forsøk på kontroll. I U-land blir IKT ofte sett på som et middel for utvikling, mens det i den vestlige verden gjerne blir sett på som en mulighet til effektivisering og bedre kontakt mellom borger og stat (Fountaine, 2001).

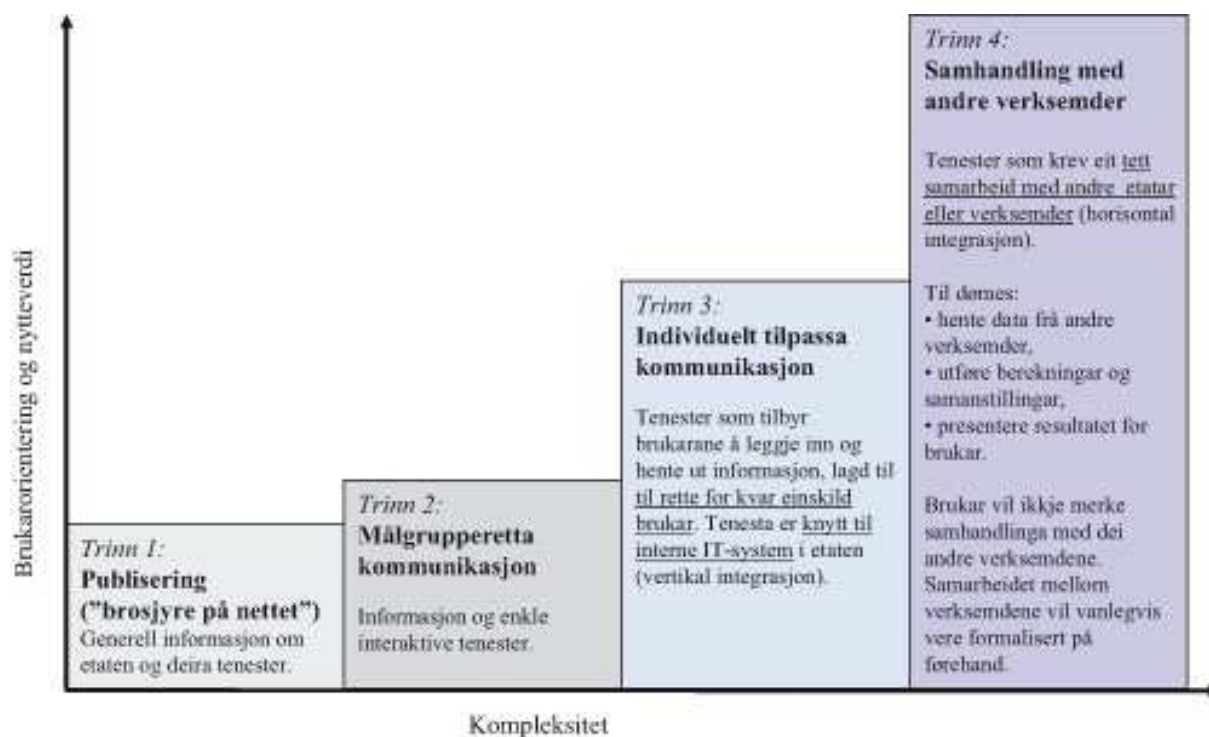
IKT i policydesign og policyformulering blir av Snellen (2002) klassifisert i 5 kategorier: Databaseteknologier, beslutningsstøttesystemer, nettverksteknologier, identifiseringsteknologier og kontor og multimediateknologier. I min oppgave er det spesielt databaseteknologier og beslutningsstøttesystemer som er mest aktuelle, siden det er disse typene av IKT-systemer som er mest aktuelle i forbindelse med politikkutforming og implementering i offentlig sektor. Også identifiseringsteknologi er vesentlig innen offentlig forvaltning, hvor muligheten til sikker identifikasjon ved søknader og så videre, er essensielt for at borgerne skal kunne utføre tjenester over internett som for eksempel søknader, selvangivelse og så videre. Elektronisk ID, såkalt e-ID har vært på agendaen gjennom hele perioden.

IKT ble i begynnelsen sett på kun som et rent teknisk hjelpemiddel. Dette førte til et stort fokus på de tekniske aspektene ved offentlige reformer og fokus på problemer som kunne løses ved hjelp av teknologiske midler (Tranmuller, 1999 refert i Homburg, 2008). I den senere tid har det blitt vanligere å se på den helhetlige innvirkningen IKT har på organisasjoner. Det vil si det er mulig å se på IKT både som en adskilt prosess, eller som en del av det generelle moderniseringsprogrammet i offentlig sektor (Selle og Skard, 2008). Enkelte har også hevdet at innføringen av IKT i offentlig sektor førte til så store endringer at det kan kalles en post NPM, digital era (Dunleavy et al., 2006).

I denne oppgaven vil jeg legge størst vekt på IKT som del av den generelle moderniseringsprogrammet i offentlig sektor. Jeg vil i mindre grad legge vekt på de tekniske sidene. Med de tekniske sidene menes i denne sammenhengen hvordan tekniske løsninger blir implementert.

Den teknologiske utviklingen har i perioden gitt fremskritt ikke bare i økt utregningskraft i datamaskiner, men også rimeligere utstyr. Dette har ført til en stadig økende dekning av bredbåndsutbygging i Norge, noe som har ført til at stadig flere av Norges befolkning har rask tilgang til internett. I studieperioden har det også vært en sterk økning i mobile løsninger, slik

at det er mulig å være tilknyttet internett stort sett over alt. Med den teknologiske utviklingen har også kompleksiteten i brukerrettede systemer økt betraktelig. Utfordringen i offentlig sektor har i stor grad bestått i å komme fra passiv informasjonsformidling og enkle elektroniske tjenester, til å ha muligheten til å tilby mer avanserte tjenester. Dette kan illustreres med figuren tjenestetrappen. Hvor tjenestene blir stadig mer komplekse jo høyere man kommer, samtidig som gevinsten blir større.



Figur 2.1. Tjenestetrappen (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006a; 109)

Innen offentlig sektor finnes det flere eksempler på store IKT-prosjekter som har blitt ansett som mislykkede og har kostet svært store summer, for eksempel Rikstrygdeverkets TRESS90 prosjekt som ble terminert i 1996 og ble estimert til å ha kostet 1,2 milliarder kr, uten at det ble oppnådd nevneverdige resultater. I rapporten *Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter* fra 1999 trekkes det frem en rekke, først og fremst forvaltningspolitiske tiltak, for å sørge for at fremtidige statlige IKT-prosjekter blir vellykkede (Karlsen, 1999). Blant annet blir det trukket frem at styringsdialogen mellom departement og underliggende etater ikke har tilfredstilt styringsbehovet i de fleste store IKT-prosjekter.

Når det gjelder IKTs innvirkning på staten og forvaltningen, er det ulike syn på graden av denne. Fra tanken om at IKT kun er et verktøy, hvis innvirkning vil bli naturlig begrenset av

lovverk og forvaltningspraksis, til dem som mener at IKT vil føre til store revolusjonerende organisasjonelle endringer i offentlig sektor, såkalt teknologisk determinisme (Homburg, 2008).

2.2.1.1 Teknologisk utvikling

Jeg skal her gå kort inn på utviklingtrekkene frem til 2009.

IKT-utvikling har historisk vært preget av enkelte viktige hendelser som har preget den videre utviklingen. Overgangen fra store sentrale datamaskiner og til mindre PC-er på midten av 1980-tallet. Den store fremveksten av internett på 90-tallet, hvor internett gikk fra å være et relativt lite forskningsnettverk⁷ til å bli en av verdens viktigste økonomiske infrastrukturer. Dette er to faktorer som sammen med det såkalte Y2K-problemet, det vil si at man fryktet at kritiske systemer ikke taklet overgangen fra 1999 til 2000, førte til et sterkere fokus og økning i investering, og en aktualisering av dette politikkfeltet (Seip, 2008).

Teknologien har også utviklet seg til å bli mindre og dermed mer mobil, slik at vi nå kan være tilknyttet internett kontinuerlig gjennom såkalte smarttelefoner.

Den teknologiske utviklingen har i perioden gitt fremskritt ikke bare i økt utregningskraft i datamaskiner og rimeligere utstyr, men også en stadig økende dekning av bredbåndsutbygging i Norge. Dette har ført til at stadig flere av Norges befolkning har rask tilgang til internett.

Moore's lov (Moore, 1965), som sier at tallet på transistorer per kvadratcentimeter vil fordoble seg hver 18. mnd, har i perioden vist seg å være gyldig. Det vil i praksis si at gjennom hele perioden har det blitt en økende tilgang til datakraft både for offentlig sektor og dens brukere.

2.2.2 IKT-arkitektur

Begrepet IKT-arkitektur kan sammenlignes med en reguleringsplan for hvordan IKT skal brukes. Innunder IKT-arkitektur faller beskrivelse av IKT-strukturer og relasjoner i og mellom offentlige virksomheter (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006a). Følgende definisjon vil bli brukt i oppgaven: *Grunnleggende krav eller regel som skal følges for hvorledes analyserer, designer, utvikler og tester IKT-løsninger, IKT-komponenter og IKT-tjenester tilpasset det området arkitekturprinsippene er ment å skulle dekke* (FAOS-prosjektet, 2007; 14).

⁷ ARPAnet, som ble utviklet for å knytte sammen amerikanske universitetet og føderale organer, ble først operativt i 1969 (Store Norske Leksikon, 2011).

2.2.3 Elektronisk ID

Elektronisk ID, eller e-ID, er en måte for brukere av elektroniske tjenester å kunne identifisere seg på. Elektronisk ID er viktig fordi det er en forutsetning for utvikling av avanserte elektroniske brukertjenester. Det er viktig at både avsender og mottaker er sikre på hvem de kommuniserer med, og at innholdet i en kommunikasjon ikke kan forfalskes. E-ID har i Norge 4 ulike sikkerhetsnivåer, hvor sikkerhetskravene er høyest på nivå 4.

2.2.4 Forvaltningsstandarder

Elektronisk samhandling forutsetter at systemer i ulike virksomheter kan snakke sammen. For at systemer skal kunne gjøre dette er det behov for felles standarder. Det er behov for både tekniske standarder, som muliggjør datautveksling mellom ulike systemer, og semantiske standarder slik at systemene kan forstå hverandre. I tillegg til dette er det behov for organisatoriske og prosessuelle standarder, slik at parter som samhandler har et avklart ansvarsforhold og er enig om blant annet rekkefølgene i en prosess (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006a). Det har vist seg at programvare som får stor utbredelse i markedet blir en faktor som andre programmer må rette seg etter. Dette blir kalt for leverandøreide, eller proprietære standarder.⁸ Alternativet til dette er det som blir kalt for åpne standarder.

2.2.4.1 Åpne standarder

Åpne standarder er en standard hvor alle tekniske detaljer er tilgjengelige. En åpen standard er underlagt et felles kontrollregime for endring og oppdatering.

EU har satt 4 minimumskrav for at en standard skal kunne defineres som åpen:

- Standarden er anerkjent og vil bli vedlikeholdt av en ikke-kommersiell organisasjon, og det løpende utviklingsarbeidet foregår på basis av beslutningsprosesser som er åpne for alle interesserte parter.
- Standarden er publisert og dokumentasjonen er tilgjengelig, enten gratis eller til en ubetydelig avgift. Det må være tillatt for alle å kopiere, distribuere og bruke standarden gratis eller for en ubetydelig avgift.
- Den intellektuelle rettighet knyttet til standarden er gjort ugjenkallelig tilgjengelig uten royalti.
- Det er ingen forbehold om gjenbruk av standarden.

(Moderniseringsdepartementet, 2005a).

⁸ Eksempler på dette er .doc og Silverlight.

EUs definisjon er et ideelt krav, som det ikke alltid er mulig å realisere.

Økt bruk av åpne standarder i offentlig sektor har utover i studieperioden blitt sett på som mer og mer ønskelig, da det er antatt at dette vil ha en positiv effekt på samordning.

2.3 Norsk IKT-politikk i et historisk perspektiv.

Norges første komité for databehandling ble opprettet midt på 1960-tallet blant annet for Helsevesenet og Norges Teknisk Naturvitenskapelige Forskningsråd. Frem til gjennombruddet til den personlige datamaskinen på 1980-tallet bestod IKT-maskinvare av store, dyre terminaler. Disse ble først og fremst ble operert av tunge aktører innen forskning, forvaltning og næringsliv. Da de personlige datamaskinene gjorde sitt inntog kom IKT-politikk mer og mer på dagsorden, med blant annet Nasjonal handlingsplan for informasjonsteknologi som kom som en del av Industridepartementets budsjettframlegg for 1987. Dette var en 4-årig handlingsplan, som dekket 5 hovedområder, utdanning, utstyr knyttet til forskning, kunnskapsutvikling, produksjonsutvikling, og bruk av IKT. Da planen ble evaluert i 1990 ble det blant annet konkludert med at den største fremgangen hadde skjedd innenfor utdanningssektoren og innenfor forskning. En annen av hovedkonklusjonene var at satsingen på IKT burde føres videre i form av sektorplaner, det vil si at hvert departement var ansvarlig for en delplan for sitt område, uten at det fantes et organ som hadde et helhetlig ansvar for implementering av IKT-politikk. Sektorplaner var også noe som kjennetegnet norsk IKT-politikk på 1990-tallet. Det var først fra 1996 at det ble gjort forsøk på å koordinere IKT-politikk og gjøre den mer helhetlig (Arbeid og administrasjonsdepartementet, 2003).

Før bruken av internett eksploderte ble IKT-verktøy først og fremst sett på som hjelpemidler som støttet opp under eksisterende løsninger, snarere enn noe som kunne endre organisasjonsstruktur eller bidra til økt demokratisk deltagelse. Da teknologien utviklet seg åpnet det seg nye muligheter og utfordringer for offentlig sektor. Blant annet har utviklingen ført til høyere krav til tilgjengelighet og åpenhet fra brukere av offentlige tjenester.

Politikkfeltet IKT har siden det først kom på dagsorden vært preget av svak samordning. Det vil si at ulike enheter innenfor forvaltningen har kunnet føre en relativt autonom politikk på feltet, og være ansvarlig for utarbeiding og implementering av egne IKT-planer (Selle og Skard 2008). Sektorplaner innenfor IKT har dominert frem til 1990-tallet. Manglende samordning på feltet blir trukket frem som en utfordring i nært sagt samtlige rapporter og

planer fra perioden (eNorge 2005, eNorge 2009, Strategi for IKT i offentlig sektor, St.meld. 17(2006-2007)).

Selv om hovedfokuset for offentlig IKT-politikk så langt har vært på e-forvaltningsfelt, det vil si hvordan digital teknologi anvendes i offentlig myndighetsutøvelse, beslutnings og arbeidsprosesser og tjenesteyting(Tranvik, 2008), har e-demokratiprojekter også blitt trukket frem som viktige. Mot slutten av perioden har det også blitt gjort forsøk, samt planer om forsøk med elektroniske valg og hjemmestemming over internett, men det har ikke vært gjort utprøvinger av dette i stor skala (eValg 2001-prosjektet). Ved kommunevalget 2011 skal det gjennomføres et forsøk med elektronisk stemmegivning over internett i elleve norske kommuner.

Av konkrete resultater fra det offentliges satsing, kan også portalene MinSide.no og Altinn.no nevnes. Dette er såkalte innholdsportaler, som samler offentlig informasjon på et sted, slik at borgerne har et sted å administrere for eksempel lån fra Statens Lånekasse for utdanning, skattekort og fastlege. Altinn.no er den tilsvarende siden rettet mot bedrifter, hvor innrapportering av moms, og innlevering av diverse skjemaer er primærbruken.

2.3.1 Norge.no

Den offentlige internettportalen Norge.no ble opprettet 24. Januar 2000, og fungerer som en felles inngang til offentlig informasjon på internett. Ansvarlig etat for Norge.no er Difi. Norge.no består av MinSide.no og en publikumstjeneste som svarer på henvendelser via telefon, nettpat, e-post, SMS, brev og telefaks (Norge.no, 2011).

MinSide er en del av Norge.no hvor brukere blant annet kan endre adresse i folkeregisteret, sende søknad om skattekort, melde adresseendring gjennom Posten, finne navn og kontakinformasjon til fastlege, bytte fastlege, bestille helsetrygdkort, få oversikt over forventet alderspensjonen fra NAV, få oversikt over samlet gjeld, siste innbetaling, neste terminbeløp samt status for søknad om stipend og lån i Lånekassen, søke om fastrente eller betalingsutsettelse i Lånekassen, se status som arbeidssøker hos NAV og finne informasjon om registrerte eiendommer (MinSide.no, 2011).

2.3.2 Altinn

Altinn er en felles inngangsportal for norsk næringslivs kommunikasjon med offentlig sektor. Altinn åpnet 4. desember 2004. På Altinn finnes det en rekke elektroniske tjenester, fra flere ulike etater. Ambisjonen med Altinn er at etter hvert skal alle tjenester, skjema og informasjon som næringslivet trenger fra det offentlige være tilgjengelig her.

2.4 Status for IKT i offentlig sektor i 2002

I 2002 hadde stor sett alle offentlige virksomheter etablert tjenester på nettet, innholdet på offentlige nettsteder var stort sett begrenset til generell informasjon og kontaktinformasjon, det Gartner Group refererer til som fase 1 av e-forvaltning (Baum og Di Maggio, 2000) Fasene til Gartner Group er gjennomgått i teorikapittelet. Informasjonen som er lagt ut var preget av å være tilrettelagt ut fra virksomhetens interne organisering fremfor brukernes behov. Offentlig informasjon på nett fremstod også som lite enhetlig. Det ble blant annet påpekt manglende helhet i både design og innhold i norske offentlige nettsider (Arbeid og administrasjonsdepartementet, 2003). Andelen brukere som foretrakk kontakt med det offentlige via nett fremfor telefon var derimot økende, mens andelen som foretrakk personlig fremmøte holdt seg stabil (ibid.).

Generelle administrative systemer var i bruk i stor utstrekning i det offentlige, mens e-post var i ferd med å bli virksomhetskritisk som støttesystem. Det er derimot lite integrasjon mellom administrative systemer, støttesystemer og fagsystemer (ibid.).

De store etatene, som for eksempel Skattedirektoratet, som har massesaksbehandling som sin virksomhet var kommet godt i gang med å innføre og videreutvikle sine saksbehandlingssystemer, der elektronisk sluttbrukertjenester rettet mot publikum inngår som viktige komponenter. For andre offentlige virksomheter var dette i noe mindre grad tilfellet (ibid.). Fremdeles var det eldre komplekse systemer i bruk som satt begrensning for hvilke elektroniske publikumstjenester som kunne tilbys. Det fantes utfordringer i forbindelse med samordning mellom statlige etater på IKT-feltet. Hovedutfordringene ble sagt å være mer på det organisatoriske enn det teknologiske feltet (ibid.).

IKT ble trukket frem som mer og mer virksomhetskritisk innenfor offentlig sektor, og rapporten trekker frem et stadig økende behov for personell med kompetanse innenfor IKT.

Av sentrale utfordringer i 2002 kan det nevnes: For svak brukerretting av informasjon og for dårlig utvikling av det elektroniske tjenestetilbudet, problemer med datautveksling og kommunikasjon på tvers av etats og sektorgrenser, for lav tillit rundt elektroniske

transaksjoner, for lite fokus på kost/nytte vurderinger og gevinstrealisering i arbeidsprosesser og i organisering for elektroniske tjenester, for dårlig utnyttelse av IKT til erfaringsutveksling, kompetansebygging og idéutvikling og for dårlig lederkompetanse på IKT-området. (ibid.).

2.5 Regjeringsskifte 2005

Ved stortingsvalget i 2005 ble regjeringen Bondevik 2 erstattet av regjeringen Stoltenberg 2. Dette har betydning for implementering av norsk IKT-politikk både på grunn av endringer i regjeringens ideologiske ståsted, men også det faktum at en mindretalls koalisjonsregjering ble erstattet av en flertalls koalisjonsregjering. Ved at Stoltenberg 2 var en flertallsregjering, kan man forvente at denne i mindre grad enn den forrige regjeringen hadde behov for å arbeide mot Stortinget for å få gjennomført politikk.

Etter regjeringsskifte ble det gjennomført organisatoriske endringer innenfor feltet IKT-politikk. Koordineringsorganet for e-Forvaltning ble lagt ned i 2009, og Direktoratet for Forvaltning og IKT opprettet 1. Januar 2008. Ifølge Underveisrapport eNorge2009 støtter den nye regjeringen prinsippene som er slått fast i eNorge 2009, og vil aktivt følge opp realiseringen av målsetningen (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006b), mens Statsråden i brev til Riksrevisjonen 4. Juni 2008 skriver at «*Den sittende regjering har lagt til grunn at målene og tiltakene fra eNorge-planene skal oppfattes som retningsgivende, mer enn som strengt forpliktende.*» (Riksrevisjonen, 2008).

2.6 Tidslinje

Oktober 2001: Regjeringen Bondevik 2 blir utnevnt.

Mai 2002: *eNorge 2005* blir lagt frem.

Februar 2003: *Strategi for IKT i offentlig sektor* blir lagt frem.

Juni 2004: *Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor* blir lagt frem.

November 2004: *Evaluering av eNorge 2005* blir lagt frem.

Februar 2005: *OECD e-Government studies Norway* blir lagt frem.

Desember 2004: Koordineringsorganet for e-forvaltning blir opprettet.

April 2005: *Bruk av åpne IT-standarder og åpen kildekode i offentlig sektor* blir lagt frem.

Juni 2005: *eNorge 2009* blir lagt frem.

September 2005: Regjeringen Stoltenberg 2 blir utnevnt.

Oktober 2006: *Underveisrapport eNorge 2009* blir lagt frem.

Desember 2006: St.meld. 17 (2006-2007) *Et informasjonssamfunn for alle* blir lagt frem

Oktober 2007: *Regjeringens fornyingsstrategi: Fornyning for økt velferd og bedre tjenester* blir lagt frem.

November 2007: Underveisrapport eRøys 2009 blir lagt frem.

Desember 2007: FAOS-rapporten blir lagt frem.

Januar 2008: Difi blir opprettet.

Juli 2008: *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor* blir lagt frem.

April 2009: St. meld. 19 (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og felleskap* blir lagt frem.

2.7 Oppsummering

I dette kapitlet har aktørene og de viktigste begrepene blitt presentert. Det er også redegjort for regjeringsskiftet i 2005 som vil være en viktig hendelse. Regjeringsskiftet er en viktig variabel i studien, både fordi de to regjeringene hadde ulikt ideologisk ståsted, men også fordi det var snakk om en mindretalls koalisjonsregjering, og en flertalls koalisjonsregjering.

Formålet med kontekstkapitlet er først og fremst å plassere casen inn i en større kontekst.

Viktige faktorer i casens kontekst er først og fremst de strukturelle forutsetningene for implementering, som er preget av en sterk fragmentering og mangel på sterke sentrale styringsmekanismer. Det vil også være viktig at det har vært en teknologisk utvikling både før under og etter studieperioden, som stadig gir nye muligheter og utfordringer.

3. Teorikapittel

Hensikten med teorikapittelet er å gjøre rede for teoriene og perspektivene som vil bli brukt som analytisk rammeverk i oppgaven. Det sentrale teoretiske rammeverket for oppgaven vil være en tilnærming basert på teorier om implementering av offentlig politikk, med vekt på organisasjonsteori. Siden oppgaven tar for seg IKT-politikk, vil det være naturlig å også ta for seg teorier omkring IKT innenfor offentlig forvaltning, såkalte e-forvaltningsteorier.

I denne oppgaven skal jeg benytte meg av 2 ulike teoretiske perspektiv, et instrumentelt organisasjonelt perspektiv, som legger vekt på organisasjonen som et redskap eller instrument som står til ledelsens disposisjon for å oppnå fastsatte mål. Dette vil bli supplert og sammenlignet med et institusjonelt kulturelt perspektiv, som legger vekt på organisasjonenes uformelle normer og kulturelle verdier som forklaringsvariabler. I implementeringsfasen vil disse bli knyttet opp mot henholdsvis et top-down syn på implementering og et bottom-up.

3.1 E-forvaltning

E-forvaltning som er en forkortelse for elektronisk forvaltning omhandler forvaltningens bruk av elektroniske verktøy, og virkningene dette har på organiseringen og virkemåten til offentlig sektor. Nærmere bestemt kan vi si at digital teknologi utgjør den tekniske komponenten i e-forvaltning, mens selve begrepet e-forvaltning betegner de ulike organisasjonsformene som initiativene er ment å resultere i (Tranvik, 2008).

Dunleavy et al. (2006) hevder i *Digital era governance* at IKT har spilt en sentral rolle i rasjonaliserings og moderniseringsreformer i offentlig sektor og at IKT spiller en sentral rolle i dagens forvaltning. Særlig innenfor byråkratiske organisasjoner hvor fokuset på standardisering er høyt spiller IKT en stadig viktigere rolle.

Forskningsfeltet som omhandler offentlig IKT-policy er et relativt nytt forskningsfelt, ifølge Grønlund (2004) var feltet ved studieperiodens begynnelse et umodent forskningsfelt preget av casestudier, uten teori og systematisk bruk av data og preget av rene produktbeskrivelser uten analyser eller testing. Feltet var også preget av at påstander som blir fremsatt ofte ikke kan underbygges. Få av casestudiene dreier seg om myndighetenes rolle mens et flertall dreide seg om generelle organisasjonelle problemstillinger.

Når det gjelder endringer i interaksjonen mellom borger og det offentlige som følge av bruk av IKT er det gjort flere studier på dette i utlandet, blant annet Chadwick og Mays (2003) *Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet. «e-Government in the United States, Britain, and the European Union»*. De konkluderer med at internetteknologis demokratiske potensial har blitt marginalisert som en følge av hvordan myndighetens bruk av slik teknologi har blitt organisert siden tidlig 90 tall, hvor en utøvende ledelsesinteraksjonsmodell har dominert på bekostning av muligheter som legger vekt på deltagelse og konsultering.

I Norge har det vært gjort relativt lite forskning på feltet med et statsvitenskapelig perspektiv. Et av arbeidene er boken *Digital teknologi og organisasjonsendring, Studier av offentlig og frivillig sektor* (Tranvik, 2008). Boken omhandler implementering av IKT politikk i enkelte sektorer, UDI, kommunal sektor og enkelte frivillige organisasjoner.

En av studiene i boken er Selle og Skards (2008) studie av IKT som moderniseringsverktøy i Norge, Danmark og Storbritannia. Konklusjonene her er at handlingsplanene om IKT-politikk i de tre landene er sett på som et virkemiddel for å oppnå bedre samordning innad i sentralforvaltningen på tvers av styringsnivå og til bedre kontakt med borgerne. Handlingsplanene i alle tre landene er også preget av en utbredt teknologioptimisme. Det vil si det er et utbredt syn at teknologisk utvikling vil føre til bedre og billigere offentlige tjenester.

Når det gjelder kommunal sektor er det også gjort studier omkring e-forvaltning (Baldersheim, Haug og Øgård, 2008).

En logikk som legger vekt på at teknologi fører til organisasjonelle endringer innenfor forvaltningen kalles teknologisk determinisme (MacKenzie og Wajcman, 1985), referert i Homburg (2008) Teknologi blir sett på som en prosess som foregår uavhengig av politiske, økonomiske og makthensyn (ibid.).

Homburg (2008) mener det er problematisk å snakke om at IKT forandrer offentlig forvaltning fordi teknologibegrepet ofte blir brukt på en abstrakt måte, og at resultatet og konsekvensene av IKT ofte blir fremstilt på en eksogen måte.

Det Homburg (2008) mener er en av de største fordelene ved innføring av IKT i offentlig sektor er at IKT gir større gjennomsiktighet og dokumentasjon. Slik blir kontroll og revisjon av offentlig forvaltning lettere, og dette fører til at kvaliteten innen offentlig forvaltning øker. Også innenfor andre politikkområder spiller IKT etter hvert en stadig større rolle. Hvor IKT-systemer, akkurat som lovverket kan legge begrensinger på hva som er mulig å gjennomføre av endringer og reformer. Med andre ord får IKT-systemer, og deres begrensinger og muligheter stadig større innflytelse på offentlig politikk.

Innenfor internasjonale studier av e-forvaltning er det vanlig å dele denne opp i ulike faser. Baum og Di Magios, (2000) fire e-forvaltningsfaser, også kalt Gartners e-forvaltningsfaser er en av de mest brukte og deler e-forvaltning inn i følgende faser:

Fase 1: Enveiskommunikasjon fra det offentlige til borgerne, gjennom enkel presentasjon på nettsider.

Fase 2: Fremdeles enveiskommunikasjon fra det offentlige til borgerne, men nå med mulighet til å søke opp og laste ned offentlige dokumenter.

Fase 3: Mulighet for toveiskommunikasjon, og således saksbehandling via internett.

Fase 4: Toveiskommunikasjon, men i større grad brukerstyrte. Det vil si at tjenestene tilpasses brukernes behov, snarere enn å gå ved tradisjonelle etatsgrenser.

3.2 Policyimplementering

For å avgrense casen min velger jeg å se på policyimplementering som en av fasene i Howlett, Ramesh og Perls (2009) policy sirkelmodell. Denne består av fasene: Agendasetting, policyformulering, beslutningstaking, policyimplementering og policyevaluering. Målet med modellen er å forsøke å gjøre policyprosessen enklere og mer oversiktlig. Grunnen til at jeg bruker en slik modell er fordi offentlig politisk beslutningsprosess er en kompleks prosess, hvor det inngår mange beslutninger, tatt av mange forskjellige aktører, arenaer og institusjoner. For slik å forenkle prosessen og gjøre den mer oversiktlig er en slik modell nyttig. Jeg velger å bruke Mazmanians og Sabatiers (1983; 20-1) definisjon på begrepet implementering: *Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute out of which can also be the form of important executive orders or court decisions. Ideally that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways “structures” the implementation process.*

Forskningsfeltet policyimplementering er en av flere spesialiseringsretninger innen studiet av offentlig politikk, og regnes som en underdisiplin av statsvitenskap og organisasjonsteori (Hill og Hupe, 2009). Policyimplementeringsprosessen ble frem til 1970-tallet sett på som uproblematisk og gjerne oversett av forskere. Antagelsen var at når først policyen var formulert og en avgjørelse tatt, var det bare for forvaltningen å gjennomføre beslutningen. Teori og forskning på feltet policyimplementering forsøker å fremskaffe systematisk kunnskap om hva som blir resultatet når aktører løser et policyproblem (O'Toole, 2000). Kritikk mot feltet inkluderer at det er en lav grad av teoretisk sammenheng, og en manglende kumulativ effekt fra forskningen (O'Toole, 1986).

Et eksempel på en tidlig studie som viste at offentlig politikk ikke nødvendigvis ble implementert på måten som var intendert er Pressman og Wildavskys (1973) studie om føderale arbeidsledighetsprogram i Oakland. Denne studien viste hvordan føderale arbeidsmarkedstiltak ikke ble implementert slik de var tenkt av lokale myndigheter. Studien til Pressmann og Wildavsky (1973) er sett på som et godt eksempel på første generasjons implementeringsstudier som ofte var utforskende, induktive og teorigenererende casestudier (Winter, 2003a).

Andre generasjons implementeringsforskning dreide seg om hvor fokuset for studiene skulle ligge, *top-down* eller *bottom-up*. Med andre ord om man skulle studere implementering fra synspunktet til dem som hadde formulert policyen, eller dem som ble berørt av og gjennomførte implementeringen. Top-down implementeringsstudier fokuserte på en spesifikk politisk avgjørelse og fulgte så implementeringen av denne ned gjennom systemet (ibid.).

Studier basert på et bottom-up perspektiv fokuserte hovedsakelig på innflytelsen som bakkebyråkrater⁹, det vil si ansatte med ansvar for den direkte implementeringen har. Vekten legges på politikeres manglende evne til å kontrollere disse (ibid.).

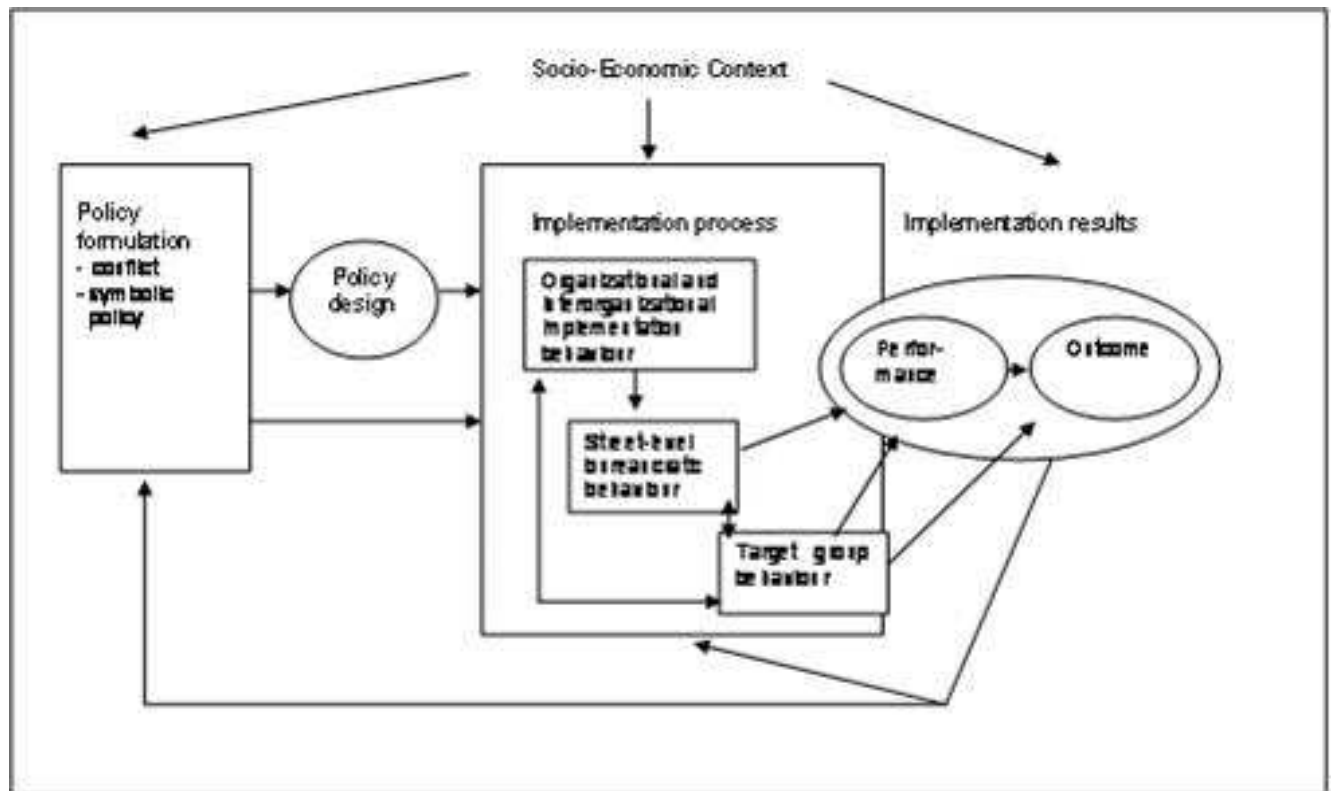
Bottom up analysers viktigste fordel var kartleggingen av uformelle empiriske implementeringsstrukturer sentrert rundt et spesifikt problem. Mens top down analyser har en tendens til å se på den formelle implementeringsstrukturen relatert til et spesifikt policyprogram. Å fokusere utelukkende på top down eller bottom up vil føre til at elementer som blir forklart av top down blir ignorert i bottom-up analyser og vice versa (Goggin et al., 1990). Løsningen på dette problemet vil være å bruke et analyseverktøy basert på en syntese

⁹ Bakkebyråkrat er brukt som oversettelse av det engelske ordet street-level bureaucrat.

av top down og bottom up. Et slikt syntesert analytisk rammeverk er Winters (2003b) integrerte implementeringsmodell. Denne modellen består av fasene policyformulering og policydesign som påvirker selve implementeringsprosessen og resultatet. Modellen er forklart mer utfyllende senere i dette kapitlet. I tillegg til dette vil jeg knytte Top-down og Bottom-up synet på implementering opp mot henholdsvis det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Forklaringskraften de har på min case vil så bli sammenlignet. Grunnen til at jeg ønsker å gjøre det på en slik måte er fordi top-down fokuset på implementering med sitt fokus på ledelse, er naturlig å knytte opp mot det instrumentelle perspektivet, som også har et sterkt ledelsesfokus. Samtidig vil det være naturlig å knytte bottom-up synet på implementering opp mot et institusjonelt perspektiv, siden begge har fokus på bakkebyråkrater og deres normer og verdier. Jeg velger derfor å bruke to ulike strategier for å håndtere teorimangfold, teorisyntesering og teorikontrastering (Roness, 2010).

3.2.1 Integrert implementeringsmodell

Jeg har valgt å bruke Winters (2003b) integrerte implementeringsmodell som et av mine analyseverktøy. Modellen er en syntesering av et top-down og et bottom-up perspektiv på implementering og består av fasene policyformulering som går over i fasen policydesign. Begge disse fasene påvirker selve implementeringsprosessen og alle disse fasene blir igjen påvirket av den sosioøkonomiske konteksten. Implementeringsresultatet vil bli vektlagt i noe mindre grad.



Figur 3.1. Den integrerte implementeringsmodellen (Winter, 2003b; 2007).

3.2.1.1 Policyformulering

Jones (1984) beskriver karakteristikken til policyformulering som å identifisere og vurdere ulike tiltak for å rette opp antatte problemer.

Formulering trenger ikke være begrenset til et sett med aktører, det kan derfor være to eller flere grupper som utformer forslag. Formulering kan foregå uten en klar definisjon av problemet. Dem som formulerer den offentlige politikken trenger heller ikke være i kontakt med gruppene som blir påvirket. Det trenger ikke nødvendigvis være noen sammenheng mellom policyformulering og spesielle institusjoner.

Formulering og reformulering kan foregå over lang tid uten at formuleringsforslaget får nok støtte til at prosessen kan gå videre. På ethvert steg i formuleringsprosessen finnes det muligheter for en "tapende" part å anke.

Formuleringsprosessen er ikke en nøytral prosess. Noen vil alltid oppnå positive og andre negative resultater. Eksempelvis vil økt samordning mellom etater kunne ha positiv innvirkning på en etat, mens en annen etat opplever dette som negativt.

Problemer som oppstår i implementeringen av offentlig politikk har ofte sine røtter i policyformuleringsfasen. Konflikter i policyformuleringsfasen kan ofte fortsette i den påfølgende implementeringsprosessen (Bardach, 1977). Bortsett fra dette vil policyformuleringsprosessen innvirke på implementeringsfasen og sluttresultatet på mange ulike måter.

3.2.1.2 Policydesign

Policydesign defineres som et sett med mål og ulike instrumenter som er valgt for å oppnå disse. Samt en spesifisering av et eller flere ansvarlige organ og allokering av de nødvendige ressurser (May, 2003). Godt designede offentlige tiltak vil være nødvendige, men ikke nødvendigvis nok for å sikre en vellykket implementering (ibid.).

En viktig del av policydesign er å identifisere de tekniske og politiske begrensingene en policy står ovenfor. Howlett, Ramesh og Perl (2009) deler disse begrensingene inn i to forskjellige typer. Substantive begrensinger knytter seg til naturen til selve problemet, og vanskeligheten av å kunne "erklære vekk" et problem. Eksempelvis blir fattigdom ansett som et problem i de fleste, om ikke alle land. Men problemet med fattigdom vil ikke bli løst selv om staten erklærer at det ikke lenger finnes noen fattige.

Prosedurale begrensinger knytter seg til prosedyrer som er involvert i å ta et designvalg, og sette dette valget ut i livet. Prosedurale begrensinger kan enten være institusjonelle eller taktiske. Institusjonelle begrensinger kan være for eksempel konstitusjonelle forhold, organisering av stat og samfunn og allerede etablerte ideer. I mitt case vil det knytte seg substantive begrensinger mot til målene om at IKT skal føre til mer effektive og bedre tjenester.

Policydesign kan sies å være både en kunst, nemlig å identifisere og vurdere ulike muligheter, og en vitenskap, å analysere kost/nytteverdien av ulike valg (May, 2003).

Siden 1980-tallet er det blitt foretatt mye forskning på policydesign og da særlig policyinstrumenter (Winter, 2003b). Den grunnleggende påstanden i disse studiene er at

enhver policy kan brytes ned til et enkelt eller flere ulike policyinstrumenter. Det finnes mange ulike typologier av policyinstrumenter og ingen universell enighet om hvilken av disse som bør brukes. Antagelsen er at ulike policyinstrumenter og kombinasjon av ulike policyinstrumenter vil gi ulikt resultat (ibid.).

3.2.1.2.1 Policyinstrumenter

Det finnes flere ulike typologier som kan brukes for å klassifisere policyverktøy(Howlett, 1991). Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Eckhoffs (1984) typologi og legge til en egen kategori¹⁰, grunnen til at jeg har valgt å bruke denne typologien er at den er utviklet for en norsk kontekst og passer bra til min case. Howlett (1991) har vist at ulike typologier av policyinstrumenter ofte er bundet opp mot en nasjon, selv om de hevder å være generelle.

Klassifiseringen til policyinstrumentene blir som følger:

Fysiske virkemidler

Dette er virkemidler som tilrettelegger eller hindrer fysisk. Eksempelvis kan dette være utplassering av datamaskiner i offentlige bibliotek for å øke befolkningens tilgang til IKT-verktøy, opprettelsen av nettportaler osv. I min case er det hovedsakelig nettportaler som faller inn under fysiske virkemidler.

Normative virkemidler.

Er at myndighetene innehar legal, offisielle maktmidler og dermed myndighetenes mulighet til å kommandere, forby og påby. Eksempler på ulike normative virkemidler er; myndighetstildelinger, instruks, retningsgivende planer, generelle forbud og påbud, som gjelder alt og alle, for eksempel trafikklys eller røyking forbudt skilt. Særskilte påbud og forbud, som gjelder et bestemt individ, sted, organisasjon eller objekt. Dispensasjoner, forhandlinger og notater. Påbudte fellesløsninger innenfor IKT kommer også inn under dette virkemiddelet.

Økonomiske virkemidler

Når vi snakker om økonomiske virkemidler er dette grovt sagt incentiver myndigheter bruker for å skaffe informasjon og/eller endre adferd. Det kan synes som om økonomiske virkemidler overlapper normative virkemidler, men det finnes viktige forskjeller. Økonomiske

¹⁰ Organisering

virkemidler appellerer ikke til pliktfølelse slik normative verktøy gjør, det blir heller ikke stilt krav om en bestemt handlemåte. Økonomiske virkemidler sørger bare for at en handlemåte er mer lønnsom enn andre. Et annet skille mellom normative og økonomiske virkemidler er at normative virkemidler fungerer på en dikotomisk måte, det vil si at enten er noe forbudt eller påbudt eller ikke, mens økonomiske virkemidler er graderbare det vil si at myndigheter kan velge hvor sterkt incentivet for å velge en bestemt handling skal være.

Informasjons og holdningspåvirkning

Som samordnings og koordineringsdepartement råder FAD primært over virkemidler av rådgivende karakter (Grande-Røys, 2008, referert i Riksrevisjonen, 2008; 12).

Disse virkemidlene kan fungere på to ulike måter. Ved å gi ut informasjon som mottakere forventes å tillegge vekt fra allerede eksisterende motiver, og forsøk på lang sikt å endre menneskers holdninger og verdiforestillinger. Myndighetene har flere ulike muligheter ved bruk av slike virkemidler, for eksempel muligheten til å levere skreddersydde meldinger til borgerne, dette kan være påminnelser om å levere selvangivelse og så videre.

Myndighetene har også muligheten til å levere gruppemeldinger til borgerne. Hvor en bestemt gruppe, for eksempel gravide kvinner får en spesiell beskjed.

Tilslutt har myndighetene mulighet til å sende ut informasjon på en front. Denne informasjonen kan være skjult i større og mindre grad, slik at kun individer som kjenner til informasjonen har mulighet til å få tilgang. Eller det kan være informasjon som alle som ønsker det kan få tilgang til, for eksempel gjennom en nettside. Når det gjelder IKT-politikk vil verktøy basert på informasjons og holdningspåvirkning stor grad være offentlige nettsider og portaler, samt mulighetene til å informere andre etater om fordelene ved bruk av IKT.

Organisering

Under organisering kommer de virkemidler hvor det offentlige organiserer seg på en bestemt måte for å oppnå et mål og bruker av sine egne ressurser i form av kompetent arbeidskraft, bygninger, datamaskiner og lignende. Verktøy basert på organisering kan brukes både for å innhente informasjon og til å påvirke adferd. KoeF og Difi er begge virkemidler som kommer inn under organisering.

3.2.1.3 Policyimplementering

Den neste fasen i den integrerte implementeringsmodellen fokuserer på hvordan selve implementeringsprosessen påvirker sluttresultatet. Implementeringsprosessen er karakterisert av organisasjonell og interorganisasjonell oppførsel som representerer ulike grader av forpliktelser og samordning (Winter, 2003b).

Policyimplementeringsfasen er kjennetegnet av at mål og hvordan disse skal oppnås allerede er formulert. Implementeringsfasen dekker perioden hvor policyen blir satt ut i livet, eller implementert, og er ofte langvarig. Det at implementeringsfasen er såpass langvarig gjør at det er mulighet for politiske eller andre aktører til å bruke implementeringsfasen til å forsøke å omgjøre beslutninger som er tatt i tidligere faser. Dette gjør at implementeringsfasen blir langt mer komplisert enn om den kun hadde omhandlet den tekniske gjennomføringen av policyer (Howlett, Ramesh og Perl, 2009).

3.2.1.2.1 Organisasjonell og interorganisasjonell implementering

En viktig faktor ved mitt case er at selve implementeringen har vært gjennomført av flere ulike organisasjoner, mens et departement (FAD) har vært ansvarlig for å samordne implementeringen.

At selve implementeringer er spredt på mange ulike etater som hver har ansvar på sitt felt, gjør at selve implementeringsprosessen blir mer kompleks og har større utfordringer enn policyer som blir implementert av en enkelt organisasjon.

Det finnes hovedsakelig tre ulike incentiver for å stimulere til samordning; autoritet, vise til felles interesser og utveksling. I en interorganisasjonell kontekst er det som oftest ikke mulig for aktører å støtte seg på autoritet, fordi aktørene aldri kan ta støtte for gitt, men må arbeide for å arbeide for å bygge det opp. Aktører kan heller ikke nødvendigvis bruke formell institusjonell struktur utenfor sin egen organisasjon, slik det er mulig å bruke et formelt hierarki innad i en organisasjon som et hjelpemiddel. Aktører som arbeider på tvers av organisasjoner har sjelden mulighet til det og må derfor ofte opprette egne kommunikasjonsinfrastrukturer (Winter, 2003a), (O'Toole, 2003).

Man er da avhengig av å stimulere andre incentiver (O'Toole, 2003).

Som et resultat av dette blir det antatt at aktører som arbeider med implementering på tvers også bruker mye tid på å finne og stimulere felles interesser og å utvikle og vedlikeholde muligheter for utveksling (ibid.).

Felles interesser for organisasjonene som skal implementere en politikk vil være en sterk mekanisme for å sikre samordning, men selv om interesser og prioriteringer overlapper er det sannsynlig at det vil finnes uoverensstemmelser, og ulike organisasjoner vil ha ulike perspektiver selv om de deler et felles mål (ibid.).

Policyer som implementeres av flere organisasjonene krever også at aktørene må supplere det de vet om å implementere policyer i deres organisasjon med ytterligere perspektiver og valg, samt at det blir vanskelig å handle ensidig (ibid.).

Det er også mulig å tenke seg at selv om alle de involverte organisasjonene har felles interesser kan hver enkelt organisasjon ha motforestillinger mot å forplikte seg 100 % uten å samtidig vite at de andre organisasjonene involvert i implementeringsprosessen gjør det samme. Dette vil være spesielt problematisk om det er lav tillit mellom organisasjonene (ibid.).

3.2.1.2.2 Bakkebyråkrater

Bakkebyråkrater tar viktige avgjørelser om hvordan politikken skal implementeres i sin direkte kontakt med brukere. Brukere har en tendens til å definere offentlig politikk ikke som noe som er nedfelt i et regelverk, men noe som er levert til dem av bakkebyråkrater (ibid.).

Arbeidssituasjonen til bakkebyråkrater er karakterisert av at det er mange krav fra ulike grupper, men begrenset med ressurser. Bakkebyråkrater er derfor tvunget til å rasjonere tjenester, prioritere saker og klienter, kontrollere klienter, modifisere policymål og forventninger til klienter (ibid.). I min case er bakkebyråkrater forholdsvis lite sentrale på grunn av IKT-politikkens naturen.

3.2.1.2.3 Målgrupper

Målgruppen til policyen og dens oppførsel spiller en viktig rolle. Ikke bare på effektgraden av policyen, men også gjennom at målgruppen påvirker adferden og prestasjonen til bakkebyråkrater. I min case er det to ulike målgrupper. Den første målgruppen er offentlig sektor hvor mulighetene IKT gir for effektivisering og forenkling av offentlig sektor blir forsøkt implementert. Nærmere bestemt består denne målgruppen av ulike statlige¹¹ enheter. Samordning er et viktig stikkord for å beskrive hva som har vært viktig å oppnå ovenfor denne målgruppen. Mange av virkemidlene som har blitt brukt retter seg utelukkende mot offentlig sektor.

¹¹ Kommunale enheter vil også kunne plasseres her, men disse er utelatt siden oppgaven konsentrerer seg om sentralforvaltningen.

Den andre målgruppen er brukere av offentlige tjenester, privatpersoner og bedrifter, hvor målsetningen har vært å skaffe disse bedre og enklere tjenester. Hovedsakelig er det snakk om å tilby disse elektronisk.

3.2.1.3 Implementeringsresultat

Å måle graden av måloppnåelse for en policy har vært den dominerende avhengige variabelen i implementeringsstudier siden 1970-tallet (Winter, 2003a). For å kunne bedømme graden av måloppnåelse har jeg inkludert dokumenter i analysen som i ulik grad evaluerer fremdriften av implementering. Ved å danne et bilde av hvilke områder hvor det er oppnådd gode resultater og hvilke hvor implementeringen har møtt større utfordringer, kan dette sees i sammenheng med hvilke virkemidler som er blitt brukt.

3.3 Samordning

Digitaliseringa av informasjonshandsaminga i offentlig sektor gjer at det trengs mer samhandling på tvers av organisatoriske grense (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2008; 93).

Samordning kan ha to forskjellige betydninger, det kan være en teknisk tilpasning som foregår ved at tidsrekkefølge, form eller metode endres uten at det berører graden av måloppnåelse for noen av tiltakene som blir samordnet (Svardal, 1997). Samordnet kan også brukes om tilpasning som innebærer at ikke-forenelige verdier og interesser blir veid mot hverandre og prioritert (ibid.). I denne oppgaven brukes begge varianter.

Samordning blir gjerne delt inn i horisontal og vertikal (Christensen et al., 2006). Vertikal samordning vil si at enheter er under eller overordnet hverandre i et hierarki (ibid.). Horisontal samordning er når ulike oppgaver er delt opp på et nivå ved hjelp av organisasjonsstruktur (ibid.). Gulick (1937) skiller mellom 4 ulike former for horisontal spesialisering. Sektorprinsipp, prosessprinsipp, klientprinsipp og geografiprinsipp. En samordning av IKT vil falle inn under et prosessprinsipp, siden IKT er en prosess for å nå et spesielt mål.

Siden norsk sentralforvaltningen er organisert på grunnlag av et sektorprinsipp hvor den enkelte statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for kun sitt felt, kombinert med en stor grad av organisatorisk spesialisering, kreves det samordningsmekanismer.

Graden av samordning innenfor IKT-politikken har historisk sett variert. På begynnelsen av 1970-tallet kom det opp forslag om en sentralisering av offentlig databehandling, men flere

sentrale etater, blant annet Skattedirektoratet argumenterte sterkt for å beholde databehandlingen desentralisert (Seip 2008). Da den teknologiske utviklingen med et økende fokus på å rasjonalisere konkrete arbeidsoppgaver trakk i retning av mer desentraliserte løsninger. Førte dette til en desentralisering av IKT-bruk til hver enkelt etat, men en sentralisering innenfor hver etat grunnet de høye kostnadene involvert (ibid.).

Samordning krever tid og administrative ressurser, samt krever at organisasjonen vrir fokuset sitt vekk fra å kun oppnå sine egne mål til hvordan en også kan oppnå andre organisasjoner sine mål. Prinsippet for samordning i offentlig sektor er at samordning er ønskelig, om de mål en medvirker til at andre når er viktigere enn de resultater en kan oppnå hver for seg (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2008).

I St. meld. 19 (2008-2009) blir samordning sett ut fra to ulike hensyn, hensynet til politiske beslutninger og effektiv virkemiddelbruk. Her blir det slått fast at politikk må utformes ut fra kunnskap om hvordan tiltak i en sektor påvirker måloppnåelse i en annen, for å unngå mulige uintenderte konsekvenser. Spesielt hensynet til brukere og en brukervennlig forvaltning, om det offentlige opptrer samordnet mot brukere kan føre til økt effektivitet og mindre ressursbruk for brukere.

Felles IKT-utvikling og finansiering blir trukket frem som et eksempel på et satsingsområde hvor det finnes mulighet for gevinst, men hvor det likevel ikke foregår samordning (ibid.).

3.3.1 Virkemiddel for samordning

For å oppnå vellykket samordning finnes det mange virkemidler som Storting, regjering og forvaltning kan benytte seg av. Fimreite og Lægreid (2004) refererer til Mintzbergs (1979) fem ulike former for samordningsvirkemidler: Direkte ordre, standardisering av beslutninger, standardisering av mål og resultat, standardisering av ferdigheter og gjensidig tilpasning. I min case vil direkte ordre være lite aktuelt, mens standardisering vil være viktig. En slik bruk av standardisering vil gå under det jeg har valgt å karakterisere som informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler. Andre samordningsvirkemidler kan være

Organisasjonsendringer: Enheter med ansvar for overlappende saksområder og/eller brukere kan slås sammen, eller samlokaliseres. Eksempel på dette er NAV, som er en sammenslåing av Aetat og Rikstrygdeverket.

Opprettelse av samordningsorgan: Dette kan være faste møter og møteplasser, eller faste organ med ansvar for samordning, eksempel på sistnevnte er KoeF.

Regelverk og rutiner, endring av regelverk for å sikre lik praksis, opprettelse av felles standarder som for eksempel felles arkitekturprinsipper for IKT i offentlig sektor.

Informasjon, rettleiding, opplæring og utgreiing, standardisere flyten av informasjon mellom ulike enheter, felles opplæring, og å gjennomføre evaluering over flere ulike sektorer.

Et viktig virkemiddel for samordning er utredningsinstruksen (2000). Denne instruksen pålegger departementene å samarbeide om sektorovergripende saker. (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2008).

3.4 Forklarende perspektiver

I min studie av implementeringen av norsk IKT-politikk benytter jeg meg av to ulike forklarende perspektiver på organisasjoner. Jeg vil benytte disse på en kontrasterende måte, det vil si jeg benytter begge samtidig for så å se på forklaringskraften til hvert enkelt perspektiv. Grunnen til at jeg bruker denne fremgangsmåten er å få belyst temaet fra ulike vinkler, sett på forskjellene mellom disse og kunne si noe om forklaringskraften til perspektivene for min case. Jeg har valgt perspektivene ut fra forventet forklaringskraft. Perspektivene skiller seg hovedsakelig fra hverandre på tre punkter. Hvilken handlingslogikk som legges til grunn for aktørenes valg, oppfatning av politikk og synet på endring (Christensen et al., 2004). I min oppgave vil det først og fremst være handlingslogikken, samt oppfatning av politikk som vil være vesentlig og disse momentene som vil vektlegges.

3.4.1 Det instrumentelle perspektivet

Dette perspektivet er preget av synet på organisasjoner som verktøy ledelsen kan bruke for å oppnå sine mål. Innen offentlig forvaltning blir antagelsen at forvaltningen er redskap for politisk og administrativ ledelse for å oppnå politiske mål som blir sett på som viktige av samfunnet (Christensen og Lægreid, 1997). Sentralt i et instrumentelt perspektiv er tanken at aktører handler formålsrasjonelt for å utføre oppgaver og tjenester. Når man bruker et instrumentelt perspektiv er det viktig å klargjøre mål-middelforståelsen hos organisasjonene og dets medlemmer.

Det instrumentelle perspektivet med dets fokus på ledelsen og dets bruk av organisasjoner som verktøy kan som nevnt tidligere knyttes tett opp mot top-downstudier av implementering, og disse vil bli brukt sammen.

Målene som blir formulert vil også være svært viktig, i dette tilfellet er det formulert klare operasjonelle mål fra politisk hold, men minst like viktig er mål som blir formulert av ledelsen innen organisasjonene.

En av tankene bak det instrumentelle perspektivet er at organisasjonens struktur påvirker den og dets medlemmers handlemåte. Det vil si at måten organisasjonen er bygget opp og organisert på har direkte innvirkning på det organisasjonen produserer. Ved bruk av det instrumentelle perspektivet vil det altså ha stor betydning for politikken innhold at IKT-politikk fikk sitt eget direktorat ved opprettelsen av Difi.

Rasjonelle aktører står sentralt i et instrumentelt perspektiv. Når en aktør handler rasjonelt vil det si at aktøren vurderer alle alternativer opp mot aktørens verdier, for så å velge det alternativet som har flest positive konsekvenser. Dette kaller også March og Olsen (2006b) for konsekvenslogikk. Når aktørene har full oversikt over alle valgmuligheter og alle konsekvensene for disse kalles det for fullstendig rasjonalitet. En modifisering av tanken om fullstendig rasjonalitet finnes hos Simon(1976) hvor begrepet begrenset rasjonalitet blir introdusert. Begrenset rasjonalitet innebærer at aktørene alltid vil ha begrensinger i kognitikk, tid og ressurser, og derfor aldri vil ha den fulle oversikten over valg og deres konsekvenser. Det må derfor foretas en utvelgning av hvilke faktorer som skal vektlegges. Valgene som tas blir derfor sjelden optimale. Jeg vil benytte meg av begrenset rasjonalitet i studien.

Styring er i et instrumentelt perspektiv sterkt knyttet opp mot dels utforming av organisasjonsstruktur, og dels ved rasjonelle handlinger innenfor rammene som organisasjonsstrukturen gir (Christensen et al., 2006). En av forventningene ved bruk av det instrumentelle perspektivet er at aktørene har høy sosial kontroll og evnen til rasjonell kalkulasjon, det vil si makt og innsikt (Dahl og Lindblom, 1992).

Eventuelle endringer vil skje som tilpasninger til nye mål og signaler fra ledelsen (Christensen et al., 2006). Endringer vil bli iverksatt dersom ledelsen skifter mål, tilegner seg ny kunnskap angående mål-middelforståelsen, eller det kommer en ny ledelse (Roness, 1997).

3.4.1.1 Måloppnåelse

Hvis vi ser på formulering av mål i et instrumentelt perspektiv er mål formulert utelukkende av ledere. I tilfellet med offentlig forvaltning er det i hovedsak den politiske ledelsen som formulerer overordnede strategiske mål. Operasjonelle mål blir formulert av ledelsen innen

forvaltning. Selve prosessen med målformulering legges det mindre vekt på i et instrumentelt perspektiv, og det blir nærmest tatt for gitt at mål eksisterer og at de er klare og konsise. Fokuset legges heller på koblingen mellom mål, midler og konsekvenser. Ledelsen kan i stor grad styre måloppnåelsesprosessen ved å endre organisasjonens struktur. I forvaltningen er det da politikere som formulerer mål og byråkrater i forvaltningen som utfører disse. Dersom vi ser på målformulering i sammenheng med begrenset rasjonalitet finner vi at mål må baseres på en formell struktur og en prioritering av hensyn. Grunnen til dette er begrensede ressurser og informasjon.

3.4.1.2 Empiriske implikasjoner

En forventning vi kan trekke fra det instrumentelle perspektivet, er at det vil være en tett kobling mellom politikkmålene som er formulert og måten forvaltningen er organisert for å oppnå målene. Implementering vil foregå relativt smertefritt, siden de ulike etater er antatt å opptre som lydige instrumenter for ledelsen.

Siden ledelse har et så sterkt fokus i det instrumentelle perspektivet vil en av antagelsene være at regjeringsskiftet vil ha en stor innvirkning. De to regjeringene vil sette ulike mål, og/eller benytte seg av ulike virkemidler for å nå målene.

En generell effekt er at de underliggende styringsinstitusjonene inneholder få eller svake politiske kontrollmekanismer, slik at den utøvende statsmakt som regel er sterkere enn andre. Tanken er at desto mer og sterkere kontroll over den utøvende statsmakt fra andre statsmakter, desto dårligere vil muligheten til å styre og kontrollere investeringer innen IKT være (Dunleavy et al., 2006). I det norske parlamentariske system har det tradisjonelt vært Stortinget, den lovgivende makt som har vært sterkest. Dette hovedsakelig fordi mindretallsregjeringer har vært vanlig. I perioden jeg studerer er det to forskjellige regjeringer som har sittet. Bondevik 2 regjeringen, som var en mindretalls koalisjonsregjering, og Stoltenberg 2 regjeringen som er en flertalls koalisjonsregjering. Man vil da kunne forvente at Stoltenberg 2 regjeringen hadde bedre forutsetninger for å implementere en helhetlig IKT-politikk, på grunn av at denne styrte på grunnlag av et flertall i Stortinget, og at Stortinget derfor hadde mindre muligheter til å kontrollere regjeringen. En faktor som kan svekke denne antagelsen, er hvis politikkområdet er ukontroversielt og/eller ikke innebærer noen sterke ideologiske føringer.

Vi kan forvente oss at virkemidlene som blir benyttet er de som det blir antatt er mest effektive.

3.4.2 Det institusjonelle perspektivet

Institusjonalisme kommer i mange forskjellige varianter, for eksempel statsvitenskapelig eller økonomisk institusjonalisme. Jeg skal i denne oppgaven ta utgangspunkt i den statsvitenskapelige institusjonalismen. March og Olsen (2006a; 4) definerer en institusjon som: ”(...)A *relative enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances*. Institusjonalisme blir sett på som en generell fremgangsmåte til studiet om politiske institusjoner. En viktig forutsetning er at institusjoner skaper orden og forutsigbarhet, fungerer som bærere av identitet og roller, samt markerer politisk karakter, historie og visjoner (March og Olsen, 2006a).

Institusjonalisme er bredt begrep og har mange ulike betydninger. Derfor har jeg i denne oppgaven valgt å avgrense bruken av det institusjonelle perspektivet til å fokusere på uformelle interne verdier og normer, det såkalte kulturelle perspektivet. Dette perspektivet baserer seg på et syn på organisasjoner som legger vekt på disse organisasjonenes kulturelle trekk, det vil si de uformelle normer og verdier som hersker innenfor organisasjonen.

Det institusjonelle perspektivet vil bli knyttet opp mot et bottom-up syn på implementering.

Det kulturelle perspektivet er basert på det som kalles logikk om det passende, eller passende logikk. Passende logikk betyr at organisasjonen eller dets medlemmer handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt tidligere. Når en aktør blir stilt ovenfor en avgjørelse vil vedkommende bruke handlingsregler for å avgjøre hvilken avgjørelse som skal tas. Nærmere bestemt vil en anta at en aktør stiller seg spørsmålet, hvordan er det forventet at en i min rolle vil agere ovenfor denne situasjonen (March og Olsen, 2006b)? Sentrale spørsmål blir da om situasjonen man blir stilt ovenfor er gjenkjennbar, hvilken identitet som er viktig for aktøren og institusjonen og tilslutt hvilken handlingsregel som skal anvendes (March, 1999), (March og Olsen, 2006b). Kulturelle verdier i en offentlig organisasjon kan for eksempel være fokus på likhet og rettferdig behandling av klienter, mens andre kan ha vekt på effektivitet (Christensen et al., 2006). I tilfellet med IKT-politikk er det særlig effektivitetshensyn som

har blitt trukket frem som et argument for økt utbredelse av IKT innen offentlig sektor. Også andre hensyn som økt tilgjengelighet, mer kostnadseffektive og bedre kvalitet på tjenester har blitt trukket frem som viktige. (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006a), (intervju 1).

Når vi anvender det kulturelle perspektivet vil en av antagelsene være at tidligere erfaringer vil spille inn på måten politikken blir implementert på. I tilfellet IKT-politikk er slik tidligere erfaring naturlig begrenset av tidsaspektet, men det vil likevel være naturlig å se på tidligere politikkinplementering og konteksten politikkinplementeringen har foregått i. Det vil da være naturlig å se på tidligere organisering og studere hvilke momenter som legges vekt på i tidligere utgitte handlingsplaner. Dette kan vi relatere opp mot det som kalles stiavhengighet. Stiavhengighet går ut på at de kulturelle normene og verdiene som preget en organisasjon ved dens fødsel siden vil få stor innvirkning for utviklingsveien organisasjonene tar. Normene og verdiene som er tilstedet fra begynnelsen vil derfor legge sterke føringer senere. I mitt tilfelle vil dette hovedsakelig være aktuelt når det gjelder FAD, men det vil også være relevant om vi ser forvaltningen som en helhet.

For å forklare implementeringen av IKT-politikk er det mange faktorer som spiller inn. Dunleavy et al., (2006) legger vekt på de eksisterende offentlige institusjoner og deres organisasjonskultur. Kjerneoppgaven i moderne byråkratiske organisasjoner er å kontrollere og bruke informasjon, selv om dette ikke alltid blir fremhevet av ledelsen. Slik sett har muligheten til å opprette og bruke arkiv vært viktig i fremveksten av moderne byråkrati. Den tidlige bruken av IKT var også hovedsakelig brukt til å forbedre eksisterende arkivfunksjoner og det vil være naturlig å anta at dette fremdeles er sett på som et viktig bruksområde for IKT innen offentlige organisasjoner.

Er faktor som vil påvirke implementering av IKT-politikk negativt er dersom kulturen innenfor byråkratier legger mindre vekt på å styre utviklingen av tekniske policyer og prosjekter, det vil si at det er svake institusjonelle mekanismer for å håndtere teknologisk fremskritt (Dunleavy et al., 2006). En måte å måle dette på er å se på IKT-kompetansen og holdningene til IKT innenfor forvaltningen. Et eksempel på studier gjort på dette er Christensen og Lægreids (2010) undersøkelse om ansatte i forvaltningens oppfattelse av IKT-bruk innen forvaltningen. Konklusjonene i denne studien er at oppfattelsen av IKTs innvirkning på organisasjonen er sterkest når det gjelder feltene; bedre offentlig sektor, økt

gjennomsiktighet, intern koordinering og administrativ kontroll, og svakest når det gjelder koordinering med myndigheter på lokalplan og politisk kontroll.

Policyimplementering i det kulturelt-institusjonelle perspektivet er sett på som sterkt knyttet til de etablerte normer, verdier, maktstrukturer og nedfelte rutiner. Disse strukturene kan benyttes både som uavhengige variabler, hvor strukturene påvirker utfallet av implementeringen og avhengige variabler, hvor strukturene er resultatet av implementeringen (Hill og Hupe, 2009).

3.4.2.1 Måloppnåelse

Siden målet med oppgaven er å se på politikkimplementering, vil det være naturlig å trekke inn måloppnåelse. Offentlig politikk blir da definert som en rekke mål som blir formulert og skal oppnås. Målene som er satt i de ulike planene er hovedsakelig konkrete og operasjonelle. Ser man på mål i et kulturelt perspektiv, er mål ofte sett på som uformelle, det vil si at de viktigste målene ikke er de formelle, men de uformelle målene som utvikler seg over tid i en evolusjonær prosess. I løpet av denne prosessen blir organisasjonen utsatt for både indre og ytre påvirkning. Den indre påvirkningen vil gjerne være samhandling mellom og innenfor ulike sosiale grupper (Christensen et al., 2006).

3.4.2.2 Empiriske implikasjoner

I forhold til politikkimplementering åpner det institusjonelle perspektivet for at uformelle normer og verdier innenfor forvaltningsenheten påvirker politikkimplementeringen. Det vil si at dette vil være viktigere enn de konkrete målene som blir skissert.

Vi kan også forvente å finne at tidligere politikkimplementering påvirker fremtidig. Siden erfaringer blir videreført i den eksisterende organisasjonskulturen. Det vil også påvirke forventningene at handlingslogikken i det institusjonelle perspektivet er basert på en passende logikk.

Når det gjelder virkemidler som er brukt vil antagelsen være at dette er virkemidler som har vært brukt tidligere.

Regjeringsskiftet vil være av mindre betydning i det institusjonelle perspektivet, siden antagelsen er at en endring av ledelse vil være av mindre betydning.

Fokuset på kultur og stivhengighet gjør at samordning vil være mer problematisk i det institusjonelle perspektivet enn det er i det institusjonelle.

En implikasjon ved å bruke et kulturelt perspektiv på måloppnåelse vil være at de formelle målene nedfelt i planene i perioden vil være mindre viktige i forhold til kulturen og verdiene innad i forvaltningen.

3.5 Oppsummering

Tilnærmelsen til denne studien vil være preget av implementeringsteori med et særlig fokus på offentlig sektor. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i en policysirkelmodell for å forenkle fremstillingen. Oppgaven er sentrert rundt fasene policyformulering og policyimplementering. Ved bruk av organisasjonsteori er det viktig å skille mellom offentlige og private organisasjoner på grunn av vesentlige forskjeller mellom disse. Et eksempel på dette er at offentlige har et mye større krav om åpenhet enn private organisasjoner. Hovedtemaet er å beskrive og forklare implementeringen av norsk IKT-politikk i perioden. En av grunnene til at IKT-politikk skiller seg fra andre politikkområder er først og fremst fordi det offentliges bruk av IKT i forvaltningen og i demokratiske institusjoner har potensialet til å drive frem store endringer i måten organisasjoner opererer på. IKT som politikkområdet er også svært nytt. IKT-politikk kom ikke på dagsorden i betydelig grad før på slutten av 1990-tallet, og de første overordnede planene kom ikke før på 2000-tallet. Innenfor organisasjonsteori har det tradisjonelt vært lite fokus på IKT, men i den senere tid har dette fått større oppmerksomhet. (Tranvik, 2008). Fremdeles ligger teorier innenfor organisasjonsteori svært ofte liten vekt på mulighetene som bruk av IKT gir innenfor offentlig sektor (ibid.).

Grunnen til at disse to perspektivene er valgt er at disse kan knyttes opp mot i den integrerte implementeringsmodellen på hver sin måte. Det instrumentelle perspektivet kan knyttes nært opp til det som blir kalt top-down implementeringsteorier, ved at fokuset er på ledelsen, mens det institusjonelle perspektivet kan knyttes mot bottom-up implementeringsteorier, hvor fokuset er på den som effektuerer selve policyen. Slik blir politikimplementeringen sett ut fra to ulike perspektiver, et top-down-instrumentelt perspektiv og et bottom-up-institusjonelt perspektiv. De to perspektivene kunne med fordel også vært brukt utfyllende, grunnen til at dette ikke er gjort er fordi det da ville blitt vanskeligere og sagt noe om forklaringskraften deres.

4. Metode

Hensikten med metodekapittelet er å gjøre rede for forskningsprosessen og fremgangsmåten som ble brukt i min studie av implementering av IKT-politikk, samt vise at det er samsvar mellom valg av metode og problemstilling.

Samfunnsvitenskapelig metode er et sett systematiske fremgangsmåter til bruk i forskning. Disse er ansett for å være både velprøvde og faglig forsvarlige innenfor samfunnsvitenskapelige miljøer (Grønmo, 2004).

Hensikten med samfunnsvitenskapelige metoder er at kunnskapen, og eventuelle teorier som blir resultatet av forskningen skal være både pålitelige og etterprøvbare.

4.1 Casestudie

For å belyse temaet og svare på problemstillingen har jeg brukt en casestudietilnærming. Det finnes mange definisjoner på casestudier innenfor samfunnsvitenskapen. Et case kan være teoretisk eller empirisk eller begge deler, det kan være generisk og universelt eller mer spesifikt. Å definere begrepet case presist vil derfor være viktig (Ragin og Becker, 1992). Det er viktig å understreke at en casestudie ikke er en ensrettet samfunnsvitenskapelig metode, men et sett forskningsstrategier satt innenfor et spesifikt rammeverk.

Ifølge Andersen (1997) er casestudier betegnelser for en forskningstilnærming, og det finnes ikke noen entydig fellesforståelse av hva hverken casestudietilnærming eller case som metode refererer til.

Grønmo (2004) definerer case som en studie som kun setter fokus på en enkelt analyseenhet. Formålet med casestudier kan være ulike. En casestudietilnærming kan brukes for å oppnå en mer helhetlig forståelse av enheten som er gjenstand for studien. I dette tilfellet anses selve studieenheten i seg selv å være vitenskapelig interessant. Casestudier kan også brukes for å utvikle teorier, hypoteser eller begreper. Her vil målsetningen være å generalisere funn til å ha gyldighet ut over analyseenheten. Innenfor case kan det brukes både kvalitative og kvantitative tilnærminger eller en kombinasjon av disse.

Ifølge Yin (2003) er en casestudie en empirisk undersøkelse av et samtidsmessig fenomen foretatt i sin naturlige kontekst. Grunnen til dette er at det antas at konteksten har en direkte påvirkning på det som studeres, eller fordi grensen mellom kontekst og studieobjektet er uklar. En annen grunn kan være å søke å oppnå en parallell forståelse av studieobjektet og konteksten. I mitt tilfelle vil konteksten være de ulike aktørene innenfor norsk forvaltning og tidligere IKT-politikk.

Yin (2003) viser også til at casestudier baserer seg på et bredt datagrunnlag, hvor flere ulike former for data kan brukes, eksempelvis spørreskjema, intervju og dokumenter. Slik blir casestudien svært fleksibel.

I min oppgave har jeg valgt å bruke Gerring (2004) sin definisjon av case. Denne definerer case som en intensiv studie av en enkelt enhet, med det som mål å forstå en større gruppe lignende enheter. Poenget med denne definisjonen er at man undersøker studieobjektet i dybden for å få en dypere forståelse av det.

I mitt tilfelle bruker jeg en tid og romavgrensing for å definere caset mitt. Caset blir da Norge mellom 2002-2009, nærmere bestemt IKT politikken i Norge i denne perioden, og implementeringen av denne. Grunnet forskjell i politikkfelt og ulike forutsetninger for politikkimplementering kan ikke casen sies å være representativ.

Andersen (1997) skiller flere ulike typer casestudier, a-teoretiske, teoretisk fortolkende og teoriutviklende. Min studie vil falle inn under teoretisk fortolkende case. Hovedgrunnen er at hensikten med min studie er å teste et sett med teorier og teoretiske perspektiver mot en case. Studien har ingen ambisjoner om å generere nye teorier.

Bruken av en casestudietilnærming gir muligheten til å inkludere nye aspekter etter hvert som de dukker opp. I mitt tilfelle gjaldt dette spesielt i forbindelse med intervjuene, hvor det kom fram informasjon det ikke var mulig å lese seg til ut fra dokumentene. Dette igjen påvirket min forståelse av feltet. Grunnet studiens semistrukturerte opplegg førte ikke dette til problemer, men snarere en styrking av oppgaven.

Casestudier har tradisjonelt blitt kritisert for å kunne gi lite rom for generalisering, slik som spesielt er tilfellet med studier basert på kvantitative data (Rueschemeyer, 2003).

4.2 Datagrunnlag

I studien min om norsk IKT-politikk har jeg brukt et kvalitativt datagrunnlag, først og fremst fordi ved å bruke et slikt datagrunnlag vil jeg kunne få en dybde i casestudiet og dermed en bedre forståelse av det. Datagrunnlaget er i hovedsak være basert på dokumenter og er supplert med data samlet inn ved intervju. Jeg har valgt å legge hovedvekten av datagrunnlaget på dokumenter fordi siden det hovedsakelig er offentlige enheter og offentlig politikk som skal studeres, er antagelsen at dette er godt dokumentert og lett tilgjengelig. Intervju ble i hovedsak brukt for å supplere data hentet fra dokumentanalyse, og ble gjennomført av sentrale aktører innenfor forvaltningen, samt politisk ledelse. Ved å bruke ulike datakilder er det mulig å vurdere dem opp mot hverandre, og slik få et bedre bilde av hvor pålitelig datakildene er.

Grunnen til at jeg har valgt å bruke både dokumentanalyse og intervju er for å supplere det skriftlige materialet, som i mange tilfeller viste seg å ikke belyse feltet fra alle sider. Spesielt gjaldt dette rundt KoeF, hvor intervju med sentrale aktører bidro til å belyse både hensikten med opprettelsen av dette organet, samt bidra til et mer komplett bilde av KoeFs virksomhet.

Ved å bruke flere ulike metoder, legges det også til rette for metodetriangulering, som ifølge Yin (2003) er et av kjennetegnene ved casestudier.

4.2.1 Datatilgang

Første henvendelse med hensyn til innsyn i dokumenter og intervjuavtaler ble sendt i september 2010. Jeg fikk svar fra FAD i begynnelsen av oktober 2010, hvor jeg ble tildelt en kontaktperson som jeg kunne bruke i mitt videre arbeid med tanke på dokumenttilgang og intervjuavtaler. Jeg foretok så et informantintervju med min kontaktperson, hvor jeg også fikk tilgang til en del dokumenter, blant annet møtereferat til KoeF. Jeg fikk også tilgang til andre dokumenter ved senere respondentintervju. Alle andre dokumenter benyttet i studien er fritt tilgjengelig på nettet.

4.3 Dokumentanalyse

Hovedfokuset på datainnsamlingen vil ligge på kvalitativ dokumentanalyse. Hovedkjennetegnet på kvalitativ dokumentanalyse er ifølge Grønmo (2004) en systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet, og registrering av data

som er relevant for problemstillingen. Datainnsamlingen foregikk parallelt med dataanalysen. Etter hvert som flere tekster blir analysert og tolket blir problemstillingen bedre belyst, og man får da en økende forståelse av andre tekster som er relevante for studien.

Begrunnelsen for å velge dokumentanalyse er at siden studieobjektene hovedsakelig er offentlige organisasjoner, er virksomheten deres godt dokumentert og relativt lett tilgjengelig. Dokumentanalyse vil derfor kunne gi både en dyp og bred beskrivelse av politikkimplementering og konteksten.

Når man studerer offentlige dokumenter er det viktig å ta høyde for at disse er skrevet for et spesielt formål og for et spesielt publikum. Dokumentene vil derfor neppe kunne karakteriseres som fullstendig objektive. Det vil derfor være nyttig å koble dokumenter opp mot andre datakilder, i dette tilfellet intervju. I min studie vil det hovedvekten av dokumentene være offentlige dokumenter, hovedfordelen med dette er at de er lett tilgjengelig. En ulempe kan være at utvalget blir ensidig, jeg vil unngå dette ved å bruke et bredt spekter av offentlige dokumenter. Rapportene i studien er også lagt frem av ulike regjeringer.

Yin (2003) hevder at en av de største fordelene med å bruke innholdsanalyse i en casestudie er at kildene, når tilgangen til dem først er sikret stort sett er tilgjengelig for forskeren gjennom hele forskningsperioden. Dokumenter som kilder er også som regel meget nøyaktige og kan i tillegg favne over lengre tidsrom og mange ulike hendelser og settinger.

Ulempen ved å bruke innholdsanalyse som forskningsmetode er hovedsakelig mulighetene for at forskerens forutinntatthet kan påvirke hvilke tekster som blir valgt ut for analyse. Ifølge Yin (2003) vil dokumenter sjelden være fullstendig objektive og uforinntatte, og det vil derfor ved gjennomføringen av en innholdsanalyse av dokumenter være svært viktig å foreta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger, det vil si vurdere dokumentene opp mot hverandre og mot andre datakilder. Det er også viktig å vurdere for hvem og av hvem dokumentene er produsert. I mitt tilfelle går det et skille mellom de dokumenter som er ment og offentliggjøres, eNorgeplanene, stortingsmeldingene og andre rapporter og dokumenter som er skrevet hovedsakelig for internt bruk, spesielt gjelder dette møtereferatene til KoeF. Å kunne foreta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger blir derfor svært viktig når man benytter seg av innholdsanalyse. Alle dokumenter er vurdert ut fra autensitet, om dokumentet er det blir utgitt for å være. Autensiteten til dokumentene i studien er sikret ved at alle er hentet direkte fra offentlige nettsteder. Dokumentene ble også diskutert under intervju.

Først ble dokumenter kategorisert ut fra om de var policydokumenter, det vil si dokumenter som skisserer mål, middel og/eller verktøy for å implementere politikk. Eventuelt om dokumentene tok sikte på å evaluere implementeringen av politikk. Sistnevnte dokumenter var nyttig for å danne et bilde av graden av måloppnåelse. Dokumentene ble så analysert med tanke på hvilke mål, virkemidler og problemerkjenner de inneholdt.

4.3.1 Utvalg av dokumenter

Siden studien dreier seg om offentlig sektor, har det vært relativt god tilgjengelighet til skriftlig materialet.

Utvalget av dokumenter som ble analysert bestod av

- eNorge2005
- eNorge2009
- St.meld. 17, (2006-2007): Et informasjonssamfunn for alle
- Strategi for IKT i offentlig sektor
- Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor
- Bruk av åpne IT-standarder og åpen kildekode i offentlig sektor
- Regjeringens fornyingsstrategi: Fornyning for økt velferd og bedre tjenester.
- St.meld. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og felleskap
- Underveisrapport eNorge 2009
- OECD e-Government studies Norway
- FAOS-rapporten
- Møtereferat til KoeF
- Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteyting i offentlig sektor.

I tillegg til disse baserer studien seg på en rekke andre rapporter og offentlige dokumenter.

Dokumentene er som nevnt tidligere delt inn i to ulike kategorier. Policydokumenter, som skisserer ulike mål og virkemidler for å oppnå disse. Inn under denne kategorien finner vi blant annet eNorgeplanene, stortingsmeldingene og mer spesialiserte planer som Bruk av åpne IT-standarder og åpen kildekode i offentlig sektor. Den andre hovedkategorien består av evalueringsdokumenter. Dette er dokumenter som går inn for å evaluere policyer som allerede er effektuert. I denne kategorien finner vi blant annet Evalueringsrapport eNorge 2009, Riksrevisjonens rapport, og eRøys 2009. Blant disse dokumentene finnes det en større bredde i forfattere, og som et resultat av dette er konklusjonen til disse rapportene ofte svært ulike. For å eksemplifisere dette kan vi se på de to rapportene Evalueringsrapport eNorge 2009 og eRøys 2009. Begge rapportene har som mål å evaluere eNorge 2009 planen, men rapportene har en svært forskjellig konklusjon. Evalueringsrapport eNorge 2009, som ble utarbeidet av Rambøll Management på oppdrag av FAD, tegner et svært positivt bilde av regjeringens innsats. eRøys 2009 som er utarbeidet for teknologibedriftene i NHO på den annen side, avfeier regjeringens innsats som nærmest ikke eksisterende. Konklusjonen her er at de fremskritt som har blitt gjort, har blitt gjort uavhengig av regjeringen. Kildekritiske vurderinger vil i et slikt tilfelle vært svært viktig, og ble tatt hensyn til under dokumentanalysen.

De offentlige rapportene¹² gir et fyldig og dekkende bilde av norsk IKT-politikk i perioden, dette ble også bekreftet under samtlige respondentintervju.

Møtereferatene til KoeF var viktige i den forstand at disse gav et godt bilde på arbeidet som ble gjort her. Disse dokumentene gir et fullstendig bilde på hva som ble diskutert på samtlige av KoeFs møter.

4.4 Intervju

Intervjuformen jeg har benyttet er kvalitativt intervju, intervjuformen ble basert på semistrukturert intervju. Dette er en intervjuform som kjennetegnes av at selve intervjuet blir gjennomført på en fleksibel måte, intervjuguiden brukes som et utgangspunkt og rettesnor under intervjuet, snarere enn en mal (Grønmo, 2004). Det ble brukt ulike intervjuguiden, i den forstand at en del var felles, mens resten ble tilpasset den enkelte respondent.

¹² eNorgeplanene, St. meld. 17, Strategi for IKT i offentlig sektor, FAOSrapporten og Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteyting i offentlig sektor.

Ifølge Yin (2003) vil kvaliteten på et intervju foretatt i en casestudie være avhengig av to forskjellige forhold. Forskerens evne til å følge opp sin egen studie og problemstillingene som faller innenfor denne, og forskerens evne til å fremsette spørsmålene i intervjusituasjonen på en åpen og vennlig måte.

Grunnen til at fremgangsmåten med semistrukturert intervju er valgt og ikke en mer strukturert form for intervju er fleksibiliteten som oppnås i en slik intervjuform og muligheten til å kunne stille spørsmål basert på de svar som respondenten gir. Dette kan føre til vinklinger som forskeren ikke kan forutse på forhånd. En mer strukturert intervjuform ville ikke kunne gitt en slik fleksibilitet, men kunne hatt den fordel at intervjuene lettere kunne sammenlignes og settes opp mot hverandre.

Ulempene ved å bruke en slik fremgangsmåte, er at man er avhengig at kommunikasjonen mellom forskeren og respondenten fungerer godt. I tillegg til at man står ovenfor faren at forskeren påvirker respondenten. En siste utfordring som er en faktor ved alle former for intervju, er at man kan risikere at respondentene påvirkes av dårlig hukommelse eller ønske om å stille seg selv i bedre lys (Grønmo, 2004).

4.4.1 Utvalg av intervjuobjekter

Siden studien er kvalitativ ble utvelgelsen av intervjuobjekter basert på et strategisk utvalg. Strategisk utvalg vil si at intervjuobjekt ble valgt på grunnlag av deres spesifikke erfaring, eller særlig gode innsikt innenfor feltet (ibid.). Da problemstillingen går ut på å beskrive og forklare politikkutforming vil det være naturlig å bruke respondenter som er sentrale aktører innenfor dette. Respondentintervjuene ble foretatt med Prosjektleder i FAD, tidligere leder for sekretariatet i KoeF, Henrik Linnestad, seniorrådgiver Svein Sefland i FAD og tidligere moderniseringsminister Morten A. Meyer.

4.4.2 Utførelsen av intervjuene

I forbindelse med studien ble det gjennomført 4 intervjuer med personer som spilte ulike roller i implementering av IKT-politikk i perioden. Inkludert i disse var ett informantintervju som ikke ble tatt opp på bånd eller transkribert. Intervjuene varierte i lengde fra ca 30 til ca 60 minutter. Før hvert intervju ble det utarbeidet en intervjuguide som ble brukt som rettesnor under selve intervjuet. Intervjuguiden var ulik for hver av respondentene, men felles for dem var at intervjuguiden var delt inn i ulike tema. Alle intervjuobjektene ble før intervjuet

informert om formålet med intervjuet, gitt mulighet til å reservere seg mot at dette ble tatt opp på bånd. I tillegg ble det informert om muligheten for å anonymisere intervjuet, noe ingen av respondentene valgte å benytte seg av.

Mitt første intervju var et informantintervju med prosjektleder/tidligere leder for sekretariatet i KoeF, Henrik Linnestad. Intervjuet ble foretatt i FADs lokaler i Akersgaten i oktober 2010. Intervjuet ble foretatt uten diktafon, men jeg tok notater underveis. Hensikten med dette første intervjuet var først og fremst å skaffe en generell oversikt over politikkfeltet, de ulike aktørene og dokumentene som måtte fremskaffes for studien. Dette første intervjuet gjorde at jeg fikk en god oversikt på feltet, som utdypet den kunnskap jeg allerede hadde tilegnet meg på en god måte.

Det første respondentintervjuet, kalt intervju 1 var også med prosjektleder Henrik Linnestad i FAD, 22.11.2010. Dette intervjuet ble tatt opp på bånd og transkribert. Mye av intervjuet var viet KoeF og dets rolle. Andre temaer som ble tatt opp var FADs ulike virkemidler og forskjellen på ulike regjeringer ble tatt opp.

Intervju 2 ble foretatt med Seniorrådgiver Svein Sefland i IKT-politisk avdeling i FAD. Dette intervjuet ble foretatt samme dag som intervju 1. Dette intervjuet var innom mange av de samme temaene som intervju 1, men fokuset lå i større grad på nyere tid.

Intervju 3 ble foretatt med tidligere Moderniseringsminister Morten Andreas Meyer på hans arbeidsplass på Mastemyr utenfor Oslo 27.12.2010. Dette intervjuet ble også tatt opp på bånd og transkribert. Dette intervjuet omhandlet i sin helhet intervjuobjektets periode som statsråd. Alle respondentene ble gitt mulighet til å lese gjennom transkriberingen i etterkant, og komme med eventuelle korreksjoner, noe som ble gjort i intervju 2.

Intervjuene ble viktige for å supplere informasjonen som fremkom i dokumentene, men det fremkom også viktig informasjon under intervjuene som ikke fantes i dokumentene. Blant annet på området KoeF, forvaltningens syn på samordning og forskjellene mellom de to regjeringene i perioden.

4.5 Validitet

Kvaliteten av datamaterialet i vitenskapelige studier blir målt etter kriteriene validitet og reliabilitet.

Validitet blir av Grønmo (2004) definert som et mål for hvor gyldig og relevant datamaterialet er i forhold til problemstillingen som skal belyses. Begrepet validitet er et omfattende og komplekst begrep og det finnes flere typer validitet. Den enkleste formen for validitet er det som kalles for åpenbar validitet. Her vil validiteten bli sett på som tilfredsstillende dersom det er åpenbart at de innsamlede dataene er gode og treffende i forhold til hva studiens intensjoner er (Grønmo, 2004).

Andre former for validitet er definisjonsmessig validitet, som kort fortalt går ut på hvor godt forholdet mellom teoretisk og operasjonell definisjon av begreper samsvarer. Det vil si at det forskeren ønsker å studere og det som faktisk blir studert samsvarer.

Intern og ekstern validitet er ofte knyttet til eksperimentelle studier. Intern og ekstern validitet går kort sagt ut på om eksperimentet er tilfredsstillende utført (intern) og hvorvidt resultatene kan generaliseres til situasjoner i virkeligheten (ekstern). Gerring (2004) bruker dette skillet i forbindelse med casestudier hvor ekstern validitet omhandler mulighetene for generalisering av resultatene av casestudien, og intern validitet går på forståelsen av selve casen.

Andre former for validitet som er særlig relevante i kvalitative studier er kompetansevaliditet, som berører forskeren kompetanse for datainnsamling i det aktuelle forskningsfeltet. I dette henseende vil det være mulig å kritisere studien, da jeg som masterstudent innehar liten eller ingen erfaring i gjennomføringen av samfunnsvitenskapelige studier. Denne mangel på praktisk erfaring må imidlertid sees opp mot at jeg i arbeidet med studien veiledes av fagpersoner med lang erfaring og høy kompetanse innenfor både fagfelt og metodisk fremgangsmåte. Forskningsseminaret Flernivåstyring har også bidratt til arbeidet med studien ved fremleggelse og påfølgende diskusjon og kritikk av forskningsprosjektet.

Kommunikativ validitet dekker om forskeren ved dialog og drøfting med andre oppnår konsensus om at det ikke foreligger spesielle problemer eller svakheter omkring intensjoner med studien (Grønmo, 2004), dersom drøftingen skjer med kilder kalles dette for aktørvalidering. I mitt tilfelle har kontinuerlig dialog med vitenskapelig ansatte ved Institutt for administrasjons og organisasjonsvitenskap, samt medstudenter gjennom hele forskningsprosessen, i tillegg til dette har dialog med informanter, der særlig informantintervju har vært til nytte, i noen tilfeller bekreftet min fremstilling av norsk IKT-politikk i perioden, mens det i andre tilfeller har virket moderende.

Jeg mener validiteten i min studie er ivaretatt ved at både den åpenbare, definisjonsmessige, intern og eksterne validiteten er god.

4.6 Reliabilitet

Grønmo (2004) definerer reliabilitet som en betegnelse på datamaterialets pålitelighet. Dersom en studie har høy reliabilitet vil det si at den er gjennomført på en nøyaktig måte og man dermed får pålitelige data og at studien kan replikeres med samme resultat. For å forsikre seg at reliabiliteten er høy er det sikreste å gjennomføre datainnsamlingen flere ganger. Spesielt ved innsamling av kvalitative data vil dette ofte være problematisk i praksis.

Reliabiliteten i min studie mener jeg blir ivaretatt ved å bruke et bredt datagrunnlag, samt at datainnsamlingen blir dokumentert på en god måte.

I spørsmålet om hvorvidt mitt forskningsopplegg kan gjentas med samme resultat, mener jeg dette er mulig, først og fremst siden jeg har studert en avsluttet hendelse, samt at alle dokumenter er tilgjengelig til den som måtte ønske å gjenta studien.

4.7 Generaliseringsgrunnlag

I tilfellet med studien om implementering av norsk IKT-politikk vil det ikke være mulig å foreta en statistisk generalisering. Derimot vil man kunne foreta en teoretisk generalisering. Kvale (1997) definerer teoretisk generalisering som en begrunnet vurdering av i hvilken grad funn fra en studie kan bli brukt som rettesnor for hva som kan skje i andre situasjoner. Grønmo (2004) definerer teoretisk generalisering som en teoretisk forståelse av de samfunnsforhold som studeres, og peker på to formål med en teoretisk generalisering. Det ene formålet er å skape og utvikle begreper, hypoteser og teorier ut fra teoretiske resonnement, knyttet til analytisk induksjon og «grounded theory», «grounded theory er en type empirisk fundert teoriutvikling som ble drøftet i Glaser og Strauss *The Discovery of Grounded Theory* fra 1967. Det andre formålet er å studere utvalgte enheter med hensikt å utvikle en helhetlig forståelse av den større konteksten eller gruppen de utgjør. Ambisjonene i min studie er derfor avgrenset til å si noe om forklaringskraften og dermed relevansen til de teoretiske perspektivene som blir brukt i oppgaven.

Formålet med studien er ikke å være teoriutviklende, men søker å forstå og forklare en prosess og ved å gjøre dette kunne si noe om forklaringskraften til ulike perspektiver og teorier. Det vil da bli det som Andersen (1997) kaller for en teorifortolkende studie.

4.8 Oppsummering

Min studie av norsk IKT-politikk 2002-2009 er lagt opp som en kvalitativ casestudie. I dette kapitlet har jeg lagt frem det metodiske opplegget for studien og vist at det metodiske opplegget er av en slik kvalitet at studien kan forsvares. Hovedsakelig er det slik fordi jeg i studien har benyttet meg av velprøvde og anerkjente metoder innenfor den samfunnsvitenskapelige fagtradisjon. Det er også vist at fremgangsmåten er blitt fulgt i studien har blitt dokumentert, samt at validiteten og reliabiliteten til studien er tilfredsstillende. Studien er en casestudie med hovedvekten på dokumentanalyse av hovedsakelig offentlige planer, rapporter og stortingsmeldinger. Dette er supplert med semistrukturerte intervju.

5. Bondevik 2 regjeringen

Empirien er delt inn etter de to regjeringene som satt i studieperioden. Grunnen til at det er gjort slik er at dette er en naturlig avgrensing og det blir lettere å sammenligne de to regjeringene. Begge kapitlene er strukturert med utgangspunkt i den forklarende teorien. De ulike fasene er videre delt inn i planer eller aktører.

5.1 Policyformulering

5.1.1 eNorge 2005

IT-revolusjonen dreier seg om dyptgripende samfunnsmessige og økonomiske forandringer. Sosiale og kulturelle mønstre endres, lover og reguleringer utfordres og nye produkter tas i bruk. Fremveksten av det digitale samfunn – eNorge- bærer i seg store muligheter som krever målbevisst innsats for å kunne realiseres. Det er nødvendig med en aktiv politikk (Nærings og handelsdepartementet, 2002; 4).

eNorge 2005 ble lansert av Nærings og Handelsdepartementet i mai 2002. eNorge 2005 ble lansert på samme tid som EU lanserte eEurope 2005; en tilsvarende plan for EU. eNorge 2005 utgjorde regjeringens overordnede IKT-politikk frem til 2005. Hovedfokuset for planen var en sterkere koordinering av IKT-politikk gjennom fokus på tverrgående initiativ og prosjekter, utpeking av sentrale innsatsområder, og å utpeke *konkrete, ambisiøse men også realistiske mål* (Moderniseringsdepartementet, 2005b; 2).

IKT blir i rapporten sett på som et viktig virkemiddel for å skape en moderne offentlig sektor. Det blir blant annet lagt opp til at elektronisk saksbehandling skal bli den vanlige arbeidsformen i offentlig sektor.

Det offentlige skal brukes til å stimulere til utvikling og etterspørsel etter IKT-relaterte produkter og tjenester. For å oppnå dette legges det opp til innførelsen av såkalte elektroniske signaturer, eller e-ID. Samtidig som kapasiteten til offentlig sektor til å motta elektronisk innrapportering skal økes. Offentlig sektor skal også bruke sin rolle som storkunde ovenfor privat sektor til å fremme utvikling og bruk av IKT-baserte produkter og tjenester i samfunnet. Hovedsakelig skal dette gjøres ved å innføre elektroniske systemer i offentlig sektor.

De antatte problemene som blir identifisert er i stor grad at manglende utnyttelse av IKT kan føre til effektivitetstap i offentlig sektor.

5.1.2 Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor

For å oppnå kostnadseffektive og sammenhengende løsninger som oppfattes som helhetlige av brukere og næringslivet, er det nødvendig med mer koordinering og samordning på overordnet nivå (Arbeid og administrasjonsdepartementet, 2004; 4).

Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor er en rapport lansert av en forprosjektgruppe, etablert mars 2004, bestående av representanter for departementene og en representant fra KS. Mandatet til arbeidsgruppen var på overordnet nivå å lage forslag til policy og tiltak for datasamordning og IKT-standardisering i offentlig sektor. Sluttrapporten ble oversendt FAD etter behandling i KoeF. Hovedformålet med rapporten er å komme med forslag til en felles IKT-arkitektur for samhandling i offentlig sektor.

Det blir trukket frem problemet som ligger i at for flere av de nasjonale registrene finnes kopier hos en rekke etater, som blir brukt og vedlikeholdt ut fra den enkelte etats behov. Dette fører til mer kostnader og dårligere kvalitet på registrene. For å løse dette blir det foreslått å definere de viktigste innholdselementene i viktige registre som nasjonale og at bruk av grunndata skal basere seg på henting av data over nettverk fra en kilde, i det øyeblikket dataene skal brukes.

Behovet for å få en mer entydig definisjon av begreper på tvers av sektorer blir også trukket frem, såkalt semantisk interoperabilitet. Mangelen på gode metadata¹³ blir også trukket frem som viktig for å kunne oppnå felles grunndata. Det blir det pekt på utfordringene det kan være å få ulik teknologi til å virke sammen i praksis, det som blir kalt teknisk interoperabilitet og at samhandlingsprosjekter må ta hensyn både til den eksisterende teknologien og hvordan data skal benyttes i de virksomheter som skal samhandle. Rapporten trekker frem at offentlige virksomheter som enten kjøper ferdige IKT-løsninger i markedet eller utvikler sine egne, selv har uttrykt ønske om sentrale retningslinjer, standarder, metoder med mer på ulike områder som teknologisk plattform, utvekslingsformater, metadata og leveransebetingelser. Formålet med dette er at løsningene som blir implementert både er fleksible nok til å håndtere fremtidige endringer, og kan brukes mot andre systemer i offentlig sektor.

Rapporten peker på flere konkrete utfordringer, blant annet: Forvaltningen bruker en rekke systemer som forutsetter leverandøravhengig programvare¹⁴, disse kan da ikke virke sammen med andre mer teknologiavhengige systemer som var tilgjengelig da rapporten ble lansert.

Det blir også trukket frem som et problem at det var manglende integrasjon mellom elektronisk publikumsrettede tjenester og bakenforliggende fagsystemer. For eksempel var det

¹³ Data som beskriver andre data.

¹⁴ Microsoft-programvare blir spesielt trukket frem.

i mange offentlige IKT-systemer slik at data som ble lagt inn direkte av brukeren ikke automatisk ble lagt inn i bakenforliggende system, men måtte manuelt flyttes, slik at effektivitetsgevinsten blir mindre.

Bedre elektronisk samhandling kan ifølge rapporten bidra til bedre og mer sammenhengende tjenester for borgere og næringsliv, bedre utnyttelse av felles grunndata¹⁵ for forvaltning og næringsliv, bedre muligheter til å etablere tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsområdet, etablering av nye løsninger i offentlig sektor blant annet basert på integrert saksbehandling og selvbetjeningsløsninger og større konkurranse og mangfold i leverandørmarkedet på nye områder. Rapporten sier også at det er fremkommet både gjennom forprosjektet og tidligere arbeid, et bredt ønske om bedre koordinering og tilrettelegging fra sentralt hold.

5.1.3 Bruk av åpne IT-standarder og åpen kildekode i offentlig sektor

E-forvaltning forutsetter en infrastruktur hvor systemene i offentlig sektor kan samhandle seg i mellom og med innbyggere og næringsliv bedre enn i dag (Moderniseringsdepartementet, 2005; 4).

Dette er sluttrapporten fra en arbeidsgruppe nedsatt under KoeF som arbeidet fra 1.1.2005 til 1.4.2005. Arbeidsgruppen var sammensatt av representanter for statlige og kommunale virksomheter og representanter for norsk IKT-næring og FoU-miljøer¹⁶. Oppgaven til arbeidsgruppen var å på et overordnet nivå foreslå politikk for bruk av åpne standarder i offentlig sektor. Utgangspunktet for arbeidet var blant annet rapporten Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor, og Teknologirådets¹⁷ rapport Programvarepolitikk for fremtiden - teknologiske strategier for et åpnere samfunn.

Hovedutfordringen som rapporten skal løse er manglende samspill mellom IKT-systemer i offentlig sektor, såkalt teknisk interoperabilitet. Grunnen til manglende teknisk interoperabilitet er at disse systemene har blitt utviklet til ulik tid, med ulik teknologi og av ulike leverandører. I arbeidsgruppens mandat står det blant annet at arbeidsgruppen skal utarbeide anbefalinger som fremmer elektronisk samhandling gjennom teknisk

¹⁵ Informasjon som kan benyttes av flere virksomheter/sektorer, for eksempel informasjon for å identifisere personer.

¹⁶ Forskning og utdanning.

¹⁷ Teknologirådet er et uavhengig, offentlig organ som skal identifisere viktige teknologiutfordringer og fremme en bred offentlig debatt om muligheter og konsekvenser ved ny teknologi – for samfunnet og for den enkelte (Teknologirådets hjemmeside, 2011).

interoperabilitet. Sluttrapporten sier også at teknisk interoperabilitet må sees i en større arkitektonisk sammenheng. Dette blir sett i sammenheng med overgang fra monolittisk¹⁸ til tjenesteorientert arkitektur. Bruk av åpne standarder blir også trukket frem som en nøkkelfaktor for å oppnå teknisk interoperabilitet. Det blir foreslått at ut fra samordningshensyn skal bruk av felles IKT-standarder bli obligatorisk.

Begrepet tjenesteorientert arkitektur kan ha flere ulike betydninger ut fra hvilket perspektiv man har, ved å ha et virksamhetsperspektiv vil tjenesteorientert arkitektur ha betydningen elektroniske tjenester rettet mot brukere. Mens ved å bruke et arkitekturperspektiv vil det ha betydningen, et sett med arkitekturprinsipper for utforming av systemer slik at datautveksling kan skje mellom komponenter. Et programmeringsperspektiv vil gjøre at betydningen blir en programmeringsmodell for utvikling av systemer.

5.1.4 eNorge2009 Det digitale spranget

Norge står nå ovenfor en krevende og spennende arbeidsøkt. Dette dreier seg ikke bare om teknologi, men om måten vi kommuniserer, arbeider, lærer og innretter offentlig sektor på – og om hvordan verdiskapning fremmes og formes i det norske samfunnet (Moderniseringsdepartementet, 2005b; 3).

Den hittil siste eNorgeplanen, eNorge2009 ble lansert av Bondevik 2 regjeringen i 2005. IKT ble nå sett på som stadig viktigere, blant annet blir det i innledningen til rapporten understreket det store potensialet som ligger i bruk av IKT, og at IKT utgjorde et stort potensial for verdiskapning.

eNorge 2009 bruker OECDs modenhetsmodell, som igjen er basert på Gartner Groups eGovernancemodell (Baum og Di Maggio, 2000) for å beskrive faser i utvikling av informasjonssamfunnet, denne modellen består av 4 faser, hvor den første, Etableringsfasen går fra 1995-2005, og inneholder agendasetting, og begrepsdannelse. Den neste fasen, utbredende fase 2000-2010, går ut på å spre IKT til alle tjenester, prosesser, og beslutninger. Fokuset settes på tilgjengelighet og inkludering. Fase 3 er Omstillingsfasen 2005-2015, hvor vekten blir lagt på et bredt arbeid med organisatorisk og teknisk omstilling, etter kjente metoder, og målbare mål. Fase 4 er Realiseringsfasen 2010- 2020. Her blir prosessene som er

¹⁸ Systemer er bygget opp for å støtte internt orienterte og autonome prosesser.

etablert i de tidligere fasene utnyttet. Studieområdet mitt dekker således de tre første fasene av denne modellen. Med hovedvekt på den utbredende fasen.

Hensikten med eNorge 2009 er å understøtte den daværende regjeringens politikk for fortsatt økonomisk vekst og økt verdiskapning, utvikling av velferd og omstilling av offentlig sektor. Slikt sett ser også denne rapporten IKT som et verktøy for å nå mål innenfor andre politikkområder.

Planen ble videreført av Stoltenberg 2 regjeringen ved at regjeringen slo fast i Underveisrapport for eNorge2009 og St. meld. 17 (2006-2007) at de aktivt vil følge opp realiseringen av målsetningene, men med et utvidet tidsaspekt. Det vil si at den nye regjeringen distanserte seg fra tidsfristene satt i planen. Det ble også understreket at planen ikke ble sett på som forpliktende, men veiledende.

Rapporten går også i likhet med tidligere rapporter inn for opprettelsen av e-ID og vil opprette en felles infrastruktur for bruk av e-ID og e-signatur i offentlig sektor.

Rapporten også opp bruk av IKT innenfor forskning og utdanning. Dette vil ikke bli nærmere gjennomgått.

5.1.5 Oppsummering

Policyformuleringsfasen under Bondevik 2 regjeringen er preget av at antatte problemer i stor grad blir sett på som at manglende utnyttelse av effektiviseringspotensialet som ligger i IKT vil føre til at effektiviseringsgevinster vil gå tapt. Dette blir også kalt smart bruk av teknologi i offentlig sektor, for å fremstille offentlig finansierte tjenester rimeligere og mer effektivt (Intervju 3).

Samhandling på tvers ble også identifisert som et problem som måtte løses. *Utfordringen var å skape en tilstrekkelig forståelse, og senere forpliktelser i de sentrale statsetater og departementene til å følge opp de valg som ble gjort i felleskap (intervju 3).*

5.2 Policy design

5.2.1 eNorge 2005

For å hente ut effektiviseringsgevinster i stor skala og sikre enkle tjenester for brukerne, vil Regjeringen stille krav til standardisering og felles retningslinjer på IT-området. Elektronisk saksbehandling skal bli den vanligste arbeidsformen i offentlig forvaltning (Nærings og handelsdepartementet, 2002; 23).

eNorge 2005 legger vekt på IKT i seg selv som et virkemiddel for å nå politiske mål innenfor for eksempel utdanning, forskning og kultur. For å utnytte mulighetene IKT gir innenfor disse feltene, sier rapporten at en aktiv IKT-politikk er nødvendig. Jeg vil i min gjennomgang av rapporten fokusere mest på de IKT-politiske delene og legge mindre vekt på de delene av rapporten som går spesifikt på utdanning, forskning, kultur og næringsliv.

E-ID blir ofte trukket frem i eNorge 2005 som et viktig verktøy for å bedre brukeropplevelsen, forenkle hverdagen til brukere og effektivisere offentlig sektor. Det blir i rapporten forutsatt at e-ID blir utviklet i samarbeid med private, og også skal kunne brukes av private aktører. Slik tenker rapporten at e-ID skal bli en såkalt samfunnsinfrastruktur.

Dette skal skje ved at offentlig sektor får felles krav om standardisering og felles retningslinjer. Altså normative verktøy.

Elektroniske tjenester skal også utvikles med et brukerfokus, slik at brukernes hverdag blir enklere samt fremme den demokratiske dialogen med befolkningen. Et slikt brukerfokus er siden videreført i andre planer, blant annet i St. meld. 17 (2006-2007).

Offentlig sektor skal også bruke sin rolle som storkunde til å fremme utvikling og bruk av IKT-baserte produkter og tjenester i samfunnet. Dette er også videreført i eNorge 2009.

eNorge 2005 legger i stor grad opp til å endre eksisterende regelverk for å nå målene som er skissert.

Regjeringen vil fremme en ny lov om elektronisk kommunikasjon som vil erstatte den nåværende teleloven. Det vil bli foreslått store endringer, blant annet i forhold til konsesjons og klageordninger. (...) Bakgrunnen for å fremme en ny lov er også at Regjeringen ønsker å høste flere av gevinstene som liberalisering av telemarkedet har gitt. Regjeringen ønsker minst like gode rammebetingelser som EU, hvor det i februar 2002 ble vedtatt et nytt rammeverk for elektronisk kommunikasjon. (Nærings og handelsdepartementet, 2002; 14). Disse endringene ble senere gjennomført.

eNorge 2005 er delt inn i tre overordnede mål; verdiskapning i næringslivet, effektivitet og kvalitet i offentlig sektor og deltagelse og identitet. Jeg presenterer her de relevante målene i delen som omhandler effektivitet og kvalitet i offentlig sektor.

Under hovedmålet en moderne offentlig sektor, finnes det følgende relevante konkrete delmål: Det skal kartlegges hindringer for elektronisk innrapportering og utveksling av personopplysninger, gjennom å gjennomgå lovgivningen, hovedsakelig personvernloven. Det

skal samtidig åpnes for at næringslivet skal kunne tilby personrettede tjenester basert på forbrukerens informerte samtykke.

Alle kommuner og statlige etater skal tilby egnede elektroniske løsninger som forenkler brukernes hverdag og fremmer den demokratiske dialogen med befolkningen.

Rapporten ser det som et hovedmål at offentlig sektor blir effektivisert, nærmere bestemt skal IKT bidra til en mer effektiv oppgaveløsning og en bedre organisering av offentlig sektor. Internt i offentlig sektor skal IKT bidra til en mer effektiv oppgaveløsning og bedre organisering. Alle statlige etater skal kunne tilby egnede elektroniske tjenester som forenkler brukernes hverdag og fremmer den demokratiske dialogen med befolkningen. Et konkret mål som blir skissert er at innen utgangen av 2004 skal alle offentlige etater kunne motta elektroniske innrapporteringer fra næringslivet.

5.2.2 Strategi for IKT i offentlig sektor

Siktemålet for strategien er en nasjonal IKT-infrastruktur og rammebetingelser som støtter opp under gode, lokale løsninger, slik at den praktiske utnyttelsen av IKT fortsatt er et lokalt ansvar. Brukerretting, effektivisering og forenkling må skje i den enkelte sektor/virksomhet, på en slik måte at gevinster kan oppnås for hele forvaltningen og for dens brukere. Den foreliggende strategien med handlingsforslag skal legge til rette for at så skjer (Arbeid og administrasjonsdepartementet, 2003; 17).

Strategi for IKT i offentlig sektor er en rapport som kom i 2003 lansert av det daværende Arbeids og administrasjonsdepartementet. Hensikten med rapporten er å identifisere sentrale fokusområder for å fremme brukerrettede tjenester, samt effektivitet og forenkling på lokalt nivå. Hovedprinsippet som rapporten legger vekt på er bruk av delegering og desentralisering innenfor IKT-politikk. Det vil si det blir lagt opp til organiseringsvirkemidler. Rapporten er også en utdyping og operasjonalisering av målene i eNorge 2005 og kan slik sees som en direkte videreføring av eNorge 2005. Strategien som blir lagt frem i rapporten har i likhet med eNorge 2005 et tidsperspektiv ut 2005. Rapportens mål og virkemidler retter seg i stor grad mot offentlig sektor.

Rapporten legger i likhet med eNorge 2005 opp til et økt fokus på brukerretting av informasjon og elektroniske tjenestetilbud. I tillegg til dette ble det lagt vekt på økt datautveksling og kommunikasjon på tvers av etats og sektorgrenser. For å oppnå dette legges det vekt på økt sikkerhet og tillit rundt elektroniske transaksjoner. Det legges fortsatt opp til en hovedsakelig desentralisert IKT-politikk.

Strategi for IKT i offentlig sektor tar opp muligheten til å pålegge virksomheter gjennom lover, forskrifter, tildelingsbrev og lignende, det vil si det jeg har kategorisert som normative virkemidler. Rapporten peker på at dette bør brukes med varsomhet, siden en slik pålegging vil bryte med målsettingen om delegering av ansvar og slik bryte med sektorprinsippet.

Bruk av regelverk som et virkemiddel for implementering av politikk kan også inkludere felles rammeverk og det trekkes også frem hensynet som må tas til personvernlovgivning når nye løsninger blir utarbeidet. For å oppnå økt gevinst av samordnede IKT-løsninger i offentlig sektor legges det opp til bruk av fellesløsninger, det vil si felles investering i og/eller drift av faglige og/eller administrative systemer. Dette kan være frivillig eller påtvungne investeringer, men rapporten advarer igjen mot bruk av tvungne felles investeringer. Som et alternativ til fellesløsninger foreslår rapporten også bruk av gjenbruk av løsninger, med dette menes ”kopiering” av IKT-løsninger til bruk i flere ulike virksomheter. Ved å innføre standardisering av systemer, det vil si opprettelsen av felles normer for systemutvikling, vil både gjenbruk og samordning styrkes. Rapporten legger også opp til at det offentlige skal utvikle egne sertifiseringsordninger som et virkemiddel for å oppnå ønskede egenskaper ved løsninger som tilbys det offentlige.

Det blir også lagt opp til økonomiske virkemidler for å understøtte samordning, disse virkemidlene er ment til å understøtte samordningstiltak som går ut over den enkelte virksomhets hovedmål og incentiver. Hovedsakelig er dette tenkt å være økonomiske tilskudd. Det er ikke konkretisert utover dette.

For bedre å kunne løse enkeltoppgaver i den enkelte virksomhet blir også kunnskapsforvaltning gjennom intranett, saksbehandlingssystemer, informasjonsspredning, fora og nettverk for informasjons- og erfaringsutveksling, rådgiving og støtte, trukket frem som viktige virkemidler. Det vil si det jeg kategoriserer som informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler.

5.2.3 Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor

Ovenfor virksomhetene bør det understrekes det ansvar de har for å samarbeide på tvers for å oppnå bedre tjenester fra forvaltningen totalt sett (Arbeid og administrasjonsdepartementet, 2002; 4).

Denne rapporten viderefører brukerfokuset i eNorge 2005 ved at elektroniske løsninger som blir lansert skal baseres på brukernes behov og forutsetninger. Brukerfokus vil gi seg utslag i at kjennskap til hvordan offentlig sektor er organisert ikke bør være en forutsetning for at

borgerne skal finne frem til de offentlige elektroniske tjenestene. Det vil blant annet si en økt satsning på offentlige nettportaler. Det jeg har valgt å klassifisere som fysiske verktøy.

Nye løsninger skal være fremtidsrettede, skal kunne tilpasses nye teknologier og organisatoriske løsninger og skal ha muligheten for å kommunisere på tvers av systemer og plattformer. En forutsetning for å innføre nye elektroniske løsninger for offentlig sektor er at disse ikke føre til noen svekkelse av personvern eller reduserer borgernes mulighet for innsyn og kontroll med forvaltningen, samt at de ivaretar gjeldende sikkerhetskrav.

Det blir foreslått å foreta en helhetlig gjennomgang av felles grunndata i offentlig sektor, med tanke på kostnadseffektivisering, kvalitetsforbedring og brukerretting av tjenestene. Rapporten anbefaler at det skal legges til rette for gjenbruk av tekniske løsninger, begreper og definisjoner for elektronisk samhandling, og det skal etableres en samordnings og standardiseringsfunksjon for offentlig sektor basert på samvirke med aktuelle offentlige virksomheter. Det vil si et organisasjonsvirkemiddel. Det blir også foreslått et langsiktig arbeid på overordnet nivå for å koordinere og spre kunnskap og informasjon om aktuelle tiltak. Dette klassifiserer jeg under informasjons og holdningspåvirkning.

5.2.4 Koordineringsorganet for e-Forvaltning

Jeg opplevde at KoeF spilte en veldig viktig rolle i min statsrådsperiode. Min erfaring med KoeF var at det var et viktig og kraftfullt organ (Intervju 3).

KoeF ble etablert i desember 2004 og var et rådgivende organ som ble ledet av daværende Moderniseringsminister Morten A. Meyer og senere Fornyingsminister Heidi Grande-Røys. Det bestod av toppledere fra 14 statlige virksomheter samt to toppledere fra kommunesektoren. IT-sjefene for etatene som var med i KoeF hadde også mulighet for å stille, totalt 16 personer. Grunnen til at det utelukkende satt ledere på høyt nivå i KoeF var at man ønsket at dette skulle bidra til å forankre anbefalinger og forslag fra KoeF i den enkelte virksomhet, og var et bevisst valg fra daværende Moderniseringsminister Morten A. Meyer (Intervju 3). En av forventningene til statsråden ved opprettelse av KoeF var at etatslederne stilte for å diskutere og bli enig om initiativer og beslutninger på tvers (ibid.). Bakgrunnen for opprettelsen av KoeF var at man så at det var behov for å møtes på tvers av etatsgrenser og ved dette bidra til at etatsledere gjennomførte felles beslutninger og tiltak i egen etat (ibid.). En annen grunn for opprettelsen av KoeF, var at det ble innsett at FADs direkte virkemidler ut

mot andre virksomheter og etater var begrenset (ibid.). Et mål med KoeF var derfor å få både den politiske ledelsen og byråkratiet til å erkjenne en egenverdi i å understøtte en samordnet IKT-politikk (ibid.).

KoeF gav anbefalinger på områdene elektroniske tjenester, IKT-arkitektur, elektronisk autentisering/signatur og IKT-sikkerhet i offentlig sektor. (Finansdepartementet, 2005).

I mandatet til KoeF, står det blant annet at organet skal arbeide på et overordnet nivå for å sørge for bedre elektronisk samhandling i og med offentlig sektor. Særlig gjaldt denne samordningen offentlige nettsteder, elektronisk autentisering og begreper.

Mandatet til KoeF sier at ansvarsområdet er å:

- a. Bidra i utviklingen av flere og bedre elektroniske tjenester rettet mot innbyggere og næringsliv, herunder bidra til samordning av offentlige nettsteder.
- b. Avklare og sørge for iverksetting av modeller for samordnet bruk av elektronisk autentisering/signatur i offentlig sektor.
- c. Bedre tilgangen til og bruken av viktige grunndata i offentlig sektor.
- d. Bidra til samordning av begreper med videre for informasjonsutveksling.
- e. Foreslå bruk av standarder i offentlig sektor.
- f. Fremme fleksible og IKT-baserte samarbeidsformer i offentlig sektor.
- g. Styrke informasjonssikkerheten i offentlig sektor og grunnlaget for brukernes tillit til elektroniske tjenester, herunder å ivareta personvern hensynet.

(Moderniseringsdepartementet, 2005c).

De enkelte etater var selv ansvarlig for å følge opp anbefalinger gitt på sine felt i forhold til sitt eget departement (Selle og Skard, 2008).

KoeF arbeidet på den måten at tiltak i stor grad ble forberedt og/eller initiert av FAD, før de deretter ble drøftet i KoeF. Etter dette er tiltakene arbeidet videre med av FAD på bakgrunn av KoeFs anbefalinger (Riksrevisjonen, 2008). Ved oppstarten var det planlagt at KoeF skulle støttes opp av et fast sekretariat bestående av 4 personer. I praksis ble det foretatt én ansettelse i forbindelse med KoeFs sekretariat og én midlertidig stilling. Slik at KoeFs sekretariat i praksis bestod av 1, 5 personer (intervju 1). Hovedgrunnen til at sekretariatet ikke ble utvidet var usikkerheten om hvordan den nye statsråden, som kom etter stortingsvalget i 2005, ønsket

å bruke KoeF (intervju 1). Sekretariatets oppgaver var gjennom å arbeide tett med etatene, å sørge for at informasjon om KoeFs arbeid ble spredt. KoeFs sekretariat fungerte fra 01.08.05.

5.2.5 eNorge2009 Det digitale spranget

Målet med digitalisering og modernisering av offentlig sektor er å gi bedre tjenester til innbyggerne og bedriftene (Moderniseringsdepartementet, 2005b; 28).

eNorge2009 *Det digitale spranget*, består av 31 mål og 21 tiltak som skulle vært oppfylt innen 2009.

Målene i eNorge 2009 er delt inn i tre deler; enkeltmennesket i det digitale Norge, hvor fokuset er på tilganger og deltagelse for enkeltborgere, innovasjon og vekst i norsk næringsliv, som fokuserer på IKT som verdiskaper og effektiviserer og en samordnet og brukertilpasset offentlig sektor, som fokuserer på mulighetene bruk av IKT gir i offentlig sektor.

Ansvar for realisering av de konkrete prosjektene og målene i eNorge 2009 involverer de enkelte departementer og virksomheter innenfor alle sektorer og på ulike nivå (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006b). For eksempel er det Utdanningsdepartementet som er ansvarlig for å følge opp mål og tiltak knyttet til økt bruk av IKT i skolen.

Rapporten går, i likhet med tidligere rapporter, inn for sterkere koordinering innenfor IKT-satsing, peker ut tydelige innsatsområder og legger frem det rapporten kaller for konkrete, ambisiøse men realistiske mål.

Målene som blir lagt frem går hovedsakelig ut på at bruken av offentlige elektroniske tjenester skal økes, og at alle skal være tilgjengelig gjennom portalen Norge.no. Det skal legges til rette for viderebruk av offentlige data av private aktører.

Målene i planen er i stor grad mål som går på tvers av etater og forvaltningsnivåer, og målene var hele tiden ment å være ambisiøse (Riksrevisjonen, 2008). Hovedansvaret for realisering av målene ligger på det enkelte departement. Riksrevisjonen har på bakgrunn av målformuleringene og aktivitetsbeskrivelsene delt de rettede tiltakene inn i overordnede tiltak, som legger til rette for eller er forutsetninger for økt elektronisk informasjonsutveksling på tvers av sektorer i offentlig forvaltning, fellesløsninger som er tverrsektorielle løsninger. Disse er ment å bedre samspillet mellom det offentlige og privatpersoner, næringslivet eller innad i offentlig sektor., veiledere, som er tiltak som skal bidra til praktisk hjelp i elektronisk

informasjonsutveksling, og tilslutt Sektorspesifikke tiltak som er ment å fremme gjenbruk på tvers innenfor en sektor.

Selve rapporten er delt i tre målområder: Enkeltmennesket i det digitale Norge, Innovasjon og vekst i næringslivet og En samordnet og brukertilpasset offentlig sektor. Under hvert av disse målområdene er det formulert en rekke spesifikke enkeltmål.

Planen legger opp til at det i perioden skal iverksettes en helhetlig politikk som sikrer effektivt viderebruk av offentlige data for økt verdiskapning og utvikling av nye tjenester. Dette skal være basert på et gratisprinsipp, det skal også gjennomføres en evaluering og rapportering av denne politikkenes effekt på verdiskapning og konsekvenser for offentlig virksomhet.

Det skal også legges til rette for digital samhandling i offentlig sektor, slik at all ikke-sensitiv formell kommunikasjon mellom offentlige virksomheter hovedsakelig skal skje elektronisk, alle offentlige virksomheter skal ha innført elektronisk støttet saksbehandling og alle offentlige virksomheter skal ha tatt i bruk elektronisk signatur for alle relevante tjenester.

Planen legger også opp til publiseringen av årlige fremdriftsrapporter. Kun en slik fremdriftsrapport er publisert, Underveisrapport eNorge 2009. Men måloppnåelsen og virkemidlene i eNorge 2009 er evaluert i Riksrevisjonens rapport om elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor. Det finnes også en evalueringsrapport utgitt av teknologibedriftene i NHO, kalt eRøys 2009.

Planen ser hovedsakelig gevinster av IKT i et økonomisk perspektiv, men legger også opp til å se mål i kvalitative, sosiale, kulturelle og demokratiske perspektiv. Uten at dette er utdypet videre.

eNorge 2009 går i liten grad inn på hvilke konkrete virkemidler som skal anvendes for å oppnå målene som er skissert. De ulike målene er derimot knyttet til et bestemt departement og en tidsfrist for når de skal være gjennomført.

5.2.6 Oppsummering

Policydesignfasen under Bondevik 2 regjeringen er først og fremst kjennetegnet av begynnelse på et økt fokus på samordning og fellesløsninger. Opprettelsen av KoeF er ment å understøtte dette.

Av policyinstrumenter som det er lagt opp til, er det først og fremst loveendringer, som faller inn under normative virkemidler og opprettelsen av KoeF, som faller inn under

organiseringsevirkemidler. I tillegg til dette er det informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler som er mest brukt (Intervju 1 og 2). Den viktigste planen i denne fasen vil være eNorge 2009, i denne planen er det ikke knyttet noen bestemte policyvirkemidler opp mot målene.

Generelt sett kan det sies at målene for IKT-politikken er kjennetegnet av å være svært ambisiøse.

5.3 Policy implementering

5.3.1 Koordineringsorganet for e-Forvaltning

(..) man kan jo ikke fortelle folk at noe av det viktigste jeg gjorde var å opprette Koordineringsorganet for e-Forvaltning. Det høres jo gørr kjedelig ut. Men jeg mener etableringen, deltagelsen, sakene vi hadde og måten vi brukte KoeF på, var smart, bra og riktig (Intervju 3).

KoeF avholdt sitt første møte 08.12.2004 og hadde sitt siste møte 31.3.2009. Totalt ble det i perioden 2004-2009 gjennomført 12 møter i KoeF, 5 av disse møtene ble avholdt under Bondevik 2 regjeringen. KoeF var ikke et forum basert på avstemning, men det var ment at diskusjonene skulle underbygge beslutningene som statsråden skulle ta (Møtereferat KoeF, 08.12.04), (Intervju 1). Anbefalingene fra KoeF skulle baseres på en samfunnsøkonomisk vurdering og internasjonal utvikling. (Moderniseringsdepartementet, 2005c).

Arbeidet til KoeF under Bondevik 2, 2004-2005 var i stor grad preget av oppstart, diskusjoner som førte til forpliktelse til å følge opp KoeFs arbeid i etatene som var med og et verktøy for statsråden for å oppnå mål om å bedre samordningen innenfor IKT-satsing i offentlig sektor (intervju 1 og 3).

KoeF bidro i perioden til å styrke myndighetenes kooordineringsevne ved en direkte dialog mellom Moderniseringsminister og statlige etater (intervju 1). Slik kunne FAD påvirke etater som ikke var direkte underlagt dem gjennom en dialog mellom statsråden og etatsledere. Det ble også sagt om KoeF at det utgjorde en viktig arena for å forankre beslutninger som angikk strategiske grep på IKT-området i offentlig sektor (Møtereferat 14.9.2005).

De fleste sakene som ble drøftet i KoeF omhandlet elektronisk samhandling og samordning i offentlig sektor. Av konkretet saker som ble tatt opp i KoeF kan nevnes arbeidet med opprettelsen av e-ID som ble diskutert i KoeF flere ganger, også arbeidet med opprettelsen av

MinSide.no og arbeidet med standardisering av forvaltningsstandarder og arkitektur var forankret i KoeF. For å eksemplifisere hvordan KoeF arbeidet kan det være nyttig å trekke frem arbeidet med forvaltningsstandarder. KoeFs anbefaling førte på dette området til nedsettelsen av en arbeidsgruppe som igjen lanserte rapporten som kom i 2005. Rapporten Bruk av åpne IT-standarder og åpen kildekode i offentlig sektor.

KoeF ble orientert om mandatet, og inviterte etatene som var medlem til å komme med kommentarer til dette på møte holdt 9.12.2004. På KoeFs møte 17.2.2005 ble det holdt en kort orientering om fremgangen til arbeidsgruppen. 10.05.2005 redegjorde prosjektleder for arbeidsgruppens arbeid. Kommentarer og innspill fra KoeF ble tatt videre i arbeidet. Sluttrapporten var satt opp som en egen sak på møtet 29.11.2005. På dette møtet gav KoeF sin tilslutning til de tre foreslåtte tiltakene i rapporten. I korte trekk gikk dette ut på: Å utarbeide en katalog over forvaltningsstandarder, etableringen av et standardiseringsråd¹⁹ og å utarbeide forslag til å forankre rapporten i eksisterende regelverk. KoeF uttrykte også at de var positiv til bruk av åpne standarder med den begrunnelsen at dette var forventet å forbedre samhandling.

KoeFs sekretariat fikk ansvaret for å koordinere arbeidet med forvaltningsstandarder. At Standardiseringsrådet ble forankret i KoeF bidro til å gi rådet ytterligere legitimitet og skapte også en bevissthet om at arbeidet til rådet var viktig (intervju 1).

eNorge 2009 ble diskutert i KoeF 10.5.2005, konklusjonen da var at KoeF gav sin tilslutning til planen, men anbefalte at det ble kuttet ned på antall mål. KoeF uttrykte også tilfredshet med planens helhetstenkning og at den var relativt konkret (Møtereferat KoeF 10.5.2005). eNorge 2009 var også oppe som en orienteringssak 21.06.05.

KoeF passer inn i implementeringsfasen ved at den i tillegg til å være et policyimplementeringsvirkemiddel kan sies å være en del av en kommunikasjonsinfrastruktur for å understøtte interorganisasjonell implementering.

KoeF blir beskrevet som et verktøy for å *skape eierskap, forståelse og vilje til å ta beslutninger i de enkelte enheter, som bygget opp under felleskapsløsninger og tanken om standardisering og sentralisering* (intervju 3).

¹⁹ Standardiseringsrådet er gjennomgått i Stoltenberg 2 kapittelet.

5.3.2 OECD e-Government studies Norway

Norway has long been active in using ICT in the public sector , which has provided it with an important tool for achieving gains in government efficiency, for improving the quality of public service and for modernising government. Norway's efforts to become a leader in the use of ICT in government are supported by a high level of Internet penetration in Norwegian society and a burgeoning information society. In recent years , Norway has made progress in adapting government to the use of the Internet as suggested by it rank of 6th in the eEurope benchmarking exercise measuring the availability of online services (OECD, 2005; 10).

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), er en bilateral organisasjon bestående av 33 medlemsland og samarbeid med 70 andre (Fimreite og Grindheim, 2007). OECD hadde i 2010 et budsjett på 328 millioner Euro og en stab på 2500 ansatte. Hovedoppgavene til OECD er å være et forum for demokratiske, kapitalistiske land for å støtte bærekraftig økonomisk vekst, bekjempe arbeidsledighet, øke levestandard og bidra til økning i verdenshandelen (OECDs hjemmeside).

OECD lanserte i 2005 rapporten *e-Government studies Norway*, som er en studie av norske e-forvaltningstiltak. Fokuset er på mulighetene bruk av ny teknologi innenfor forvaltningen gir, og mulige hindringer for disse. Studien benyttet seg av dokumentanalyse, intervju samt en spørreundersøkelse som ble sendt til departementer og andre offentlige etater som ble valgt ut på grunnlag av en strategisk utvelgelse gjort i samarbeid med norske myndigheter. Svarprosenten lå på 65 % for departementer og 45 % for andre etater. Undersøkelsen foregikk på nettet og var en multiple choice.

Selve rapporten er delt inn i 8 kapitler, disse omhandler e-forvaltningsstrukturer og kontekst, argumenter for e-forvaltning, eksterne barrierer for e-forvaltning, planlegging og ledelse, organisasjonell endring, vanlige rammeverk, brukerfokusert e-forvaltning og måling og evaluering.

Rapporten konkluderer med at Norge har lyktes i å etablere et godt klima for vellykket implementering av e-forvaltningstiltak, hvor særlig lov og regelverket blir trukket frem som fremtidsrettet og godt tilrettelagt for e-forvaltningstiltak. Rapporten trekker også frem felles IKT-standarder, som har ført til å alminneliggjøre interne elektroniske transaksjoner. Norsk forvaltning blir også sett på som å ha akseptert e-forvaltning som relevant for seg selv, og arbeider derfor aktivt med å implementere det.

Rapporten kommer med en rekke anbefalinger for å maksimere nytten av e-forvaltning. Rapporten anbefaler blant annet at samordningsstrukturen for e-forvaltningskoordinering og

beslutningstaking blir bedre klargjort. At bevisstheten og støtten for e-forvaltning blir økt på tvers av alle offentlige sektorer, å forsikre om at e-forvaltningsagendaer på tvers av offentlig sektor er sammenstilte og reflekterer et upolitisk konsensusbasert syn på hvordan e-forvaltning kan bidra til å levere bedre offentlige tjenester til brukere av offentlige tjenester.

5.3.3 Oppsummering

Det som først og fremst kjennetegner implementeringsfasen til Bondevik 2 regjeringen er overførelsen av hele ansvaret for IKT-politikk til FAD.

KoeF spiller en viss rolle i policyimplementeringsfasen ved at KoeF skapte forpliktelser og samordning mot en felles IKT-politikk blant etatene som var medlem der. Senere i implementeringsfasen er denne kjennetegnet av gjennomføringen av målene skissert i eNorge 2009

Implementeringsfasen er også kjennetegnet av at de direkte virkemidlene for FAD til å påvirke andre etater var relativt begrenset.

Implementeringsfasen vil også være preget av at denne er relativt kortvarig og at mange av målene som er formulert må kunne karakteriseres som relativt ambisiøse. Blant annet er det lagt opp til at i løpet av 2007 skal all ikke-sensitiv kommunikasjon mellom departementene skje elektronisk.

6. Stoltenberg 2 regjeringen

6.1 Policyformulering

6.1.1 Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) Et informasjonssamfunn for alle

Det er stor enighet om veldig mye i denne meldingen (Hoksrud, 2007).

Det er ikkje ofte ei stortingsmelding er så samlande (Grande-Røys, 2007).

Eg har vore her i ti år, og dette er første gongen me diskuterer dette (Langeland, 2007).

(Fra stortingsdebatten om meldingen).

Regjeringen Stoltenberg 2 la frem en stortingsmelding om IKT-politikk; St. meld. 17 (2006-2007) *Et informasjonssamfunn for alle* i 2006. Dette er den første helhetlige stortingsmeldingen om IKT-politikk. Denne dekker ikke bare offentlig IKT-politikk, men også bruk av IKT i en bred samfunnskontekst. Det vil si alt fra bredbåndsutbygging til bruk av internett i undervisningssammenheng og utbyggelse av mobilt bredbånd. Regjeringen slår i Stortingsmeldingen fast at samfunnet har blitt så avhengig av IKT at det er blitt nødvendig å sette fokus på utviklingen og vurdere sterke og svake sider ved denne, for så å utforme nødvendige politiske og teknologiske krav for å sikre at IKT fremdeles skal være en vesentlig drivkraft for økonomisk vekst og velstand. Hvorvidt IKT-politikk er vellykket blir i likhet med tidligere planer i stor grad knyttet opp mot hvordan den kan bidra til å nå regjeringens målsetninger på områder som fornying av offentlig sektor, nærings og arbeidslivspolitik, utdannings og forskningspolitikk og helse og sosialpolitikk.

På grunnlag av dette understreker stortingsmeldingen behovet for tverrgående initiativ. Stortingsmeldingen går gjennom de to typene IKT som har størst spredning i befolkningen, internett og mobiltelefon og knytter offentlig IKT-politikk mot teknologiutvikling på disse feltene.

Stortingsmeldingen trekker frem mangelen på felles offentlige IKT-løsninger som en hovedutfordring i å etablere løsninger basert på e-forvaltning. Hovedprinsippet for organisering av offentlig sektor er sektorprinsippet, det vil si at det er de enkelte virksomheter/etater som prioriterer hvilke IKT-tiltak som skal settes i verk, dette blir trukket

frem som et viktig moment. Sammen med prinsippet om mål og resultatstyring blir formål og virkeområde til store IKT-prosjekt avgrenset til kun å gjelde for etatens eget mandat. Resultatet av dette er at mulige fellesløsninger ikke uten videre blir utviklet og innrettet slik at de kan gjenbrukes av andre offentlige virksomheter, som kan ha tilsvarende behov. I en slik situasjon kan økt elektronisk samhandling i og med offentlig sektor gi store samordningsutfordringer. Mange enheter innenfor offentlig sektor har mange oppgaver som skal utføres ved hjelp av flere forskjellige IKT-systemer. Dette gir store utfordringer fordi de forskjellige systemene bruker ulike teknologier som må kunne snakke sammen. De fleste offentlige virksomheter har utviklet egne former for IKT-arkitektur, som gjerne omhandler en kompleks portefølje av administrative og tjenesteytende IKT-løsninger og relasjoner mellom de ulike systemene og tekniske plattformene. Dette igjen kan føre til overlappende, komplekse og lite fleksible løsninger som er dyre i drift. Ulik IKT-arkitektur i offentlig sektor kan også hindre utveksling av informasjon, slik at samme informasjon blir lagret flere steder. Dette er en videreføring av problemer identifisert i eNorge 2005 og Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor.

Forventninger til hva offentlig sektor skal levere av tjenester og på hvilken måte blir endret hele tiden. Dette skjer ofte med bakgrunn i den raske utviklingen innenfor IKT og innovasjon og tjenesteutvikling i privat sektor. Dette krever ifølge stortingsmeldingen nytenkning og fleksibilitet for å kunne møte brukerne på deres egne premisser.

Stortingsmeldingen tar opp begrepet døgnåpen forvaltning. Det vil si at borgere skal kunne få tilgang til informasjon, sende søknader og så videre, 24 timer i døgnet. Ambisjonen til virkningene av døgnåpen elektronisk forvaltning er todelt; å sørge for en åpnere, mer tilgjengelig forvaltning og å effektivisere og frigjøre ressurser ved bruk av IKT.

Stortingsmeldingen ble lagt frem for Transport- og kommunikasjonskomiteen 29.3.2007. Med bakgrunn i stortingsmeldingen drøftet Stortinget det som blir kalt en videre utvikling av informasjonssamfunnet. Debatten viste at det var bred tverrpolitisk enighet om IKT-politikkens mål, men opposisjonen var mer kritisk til virkemidlene som var til rådighet for å oppnå disse. Blant annet blir det trukket frem at opposisjonen mener er for lite bevilgning til konkrete tiltak (Helleland, 2007), men også organisering og ansvarsforhold for IKT-politikk i forvaltningen. Blant annet blir det trukket frem et forslag om at hele ansvaret for implementering av IKT-politikk bør plasseres hos FAD (Hoksrud, 2007).

Uenighetene som fremkom i debatten dreier seg først og fremst om enkelttemaer, som for eksempel personvern, bredbåndsdekning og uenighet om hvilken regjering som gjennomførte ulike tiltak.

6.1.2 FAOS-rapporten

Regjeringens ambisjon er todelt. Borgere og næringsliv skal møte en åpen, tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor som tilbyr helhetlige og fullstendige digitale løsninger, fortrinnsvis gjennom selvbetjeningsløsninger (FAOS-prosjektet, 2007; 4).

FAOS-rapporten²⁰ er skrevet av en midlertidig nedsatt, uavhengig arbeidsgruppe. Rapporten ble levert 21. desember 2007. Mandatet til denne gruppen har vært å dokumentere innspill til regjeringens tilnærming til felles IKT-arkitektur i offentlig sektor. Opprettelsen av arbeidsgruppen har direkte utgangspunkt i St. meld. 17 (2006-2007). Hovedproblemstillingen i rapporten er at parallelle investeringer og proprietære løsninger skaper problemer for offentlig sektor, dette knytter seg til grunnleggende forhold rundt ansvar og fullmakter, og gjennom dette finansiering.

Rapporten anser problemet med implementering av tidligere planer som relatert til manglende autoritet ved disse planene, og sier at implementering og etterlevelse av planene bare følges i den utstrekning planene er del av den formelle styringslinjen for den enkelte organisasjon. Slik blir et betydelig antall planer aldri implementert. Andre problemstillinger som rapporten identifiserer er:

Parallelle investeringer og proprietære løsninger driver opp det samlede kostnadsbildet. Dette forsterkes gjennom antallet autonome organisasjoner, som er svært stort.

Manglende effekt av IKT-satsing i offentlig sektor på åpenhet, effektivisering og døgnåpen tilgjengelighet.

6.1.3 Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og felleskap

Digitaliseringa av informasjonshandsaminga i offentlig sektor gjer at det trengst meir samhandling på tvers av organisatoriske grenser (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2008; 93).

Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009), også kalt forvaltningsmeldingen omhandler norsk sentralforvaltning. Det er særlig del 6.4 og 6.5 som er aktuelle for min studie. Del 6.4 omhandler samordning i offentlig sektor, og del 6.5 har tittelen IKT for samordning og

²⁰ Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor.

samordning av IKT. Denne delen konsentrerer seg om hvordan økt bruk av IKT krever mer samordning i offentlig sektor og hvordan IKT kan brukes for å oppnå dette.

Stortingsmeldingen trekker frem felles IKT-utvikling (sammen med finansiering) som et eksempel på et mulig samordningsområde der det finnes gevinster, men der det likevel ikke skjer samordning. Andre problemer som blir identifisert er at ikke alle lover og regler som regulerer maktutøving og tjenesteyting i offentlig sektor er tilpasset bruken av ny teknologi og nye informasjonssystemer.

Om sikkerheten ikke er tilstrekkelig ivaretatt eller det oppstår skader eller feil, kan det gå ut over tilliten til forvaltningen.

Difi får oppgaven med å forvalte prinsippene, og utvikle såkalte tjenelige modeller for innføring og etterlevelse av prinsippene.

Regjeringen legger frem muligheten til å slå sammen enheter og virksomheter som i stor grad har ansvar for de samme brukerne, eller har ansvar for overlappende saksområder, eventuelt å legge disse virksomhetene under samme departement eller at virksomhetene blir samlokalisert. Opprettelse av faste kontaktmøter eller kontaktutvalg for regelmessiginformasjonsutveksling og etablere felles møteplasser.

Storingsdebatten omkring St.meld.19, går hovedsakelig inn på IKT som et verktøy for å forbedre tjenestene som forvaltningen tilbyr. Heller ikke i denne debatten virker det å være mulig å spore uenighet mellom partiene omkring bruken av IKT.

6.1.4 Oppsummering

Policyformuleringsfasen til Stoltenberg 2 regjeringen er først og fremst karakterisert av at det er lagt frem to stortingsmeldinger, hvorav en omhandler IKT-politikk spesifikt. Mange av problemene og målene som er identifisert kan sies å være videreføringer fra forrige regjering, spesielt ved at IKT fremdeles blir tett knyttet mot andre politikkområder. Videreføringen fra forrige regjering kommer også til uttrykk ved at Stoltenberg 2 regjeringen legger frem sin egen rapport omkring IKT-arkitektur i offentlig sektor. Samordningsutfordringer blir identifisert som en manglende overordnet IKT-arkitektur for offentlig sektor, og det blir trukket frem manglende autoritet ved tidligere planer.

6.2 Policydesign

6.2.1 Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) Et informasjonssamfunn for alle

Nærmere bestemt skal brukere møte en åpen, tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor, som tilbyr helhetlige og fullstendige digitale tjenester gjennom gode elektroniske selvbetjeningsløsninger (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006a; 12).

Stortingsmeldingen skisserer opp hovedprinsipper som IKT-politikk for offentlig sektor skal bygges på:

Oppbygging av elektroniske selvbetjeningstjenester.

Utvikling av felles IKT-komponenter for offentlig sektor.

Etablering av et felles arkitekturprinsipp for offentlig sektor

Næringsutvikling og økt IKT-forskning.

Fornyning av offentlig sektor.

Med unntak av prinsippet om døgnåpen forvaltning som ligger i oppbygging av elektroniske selvbetjeningstjenester, er dette videreføring av mål som er satt i tidligere planer. Prinsippet om døgnåpen forvaltning var viktig før 2003, men var ikke fremtredene etter dette.

Stortingsmeldingen er opptatt av at flest mulig offentlige tjenester skal være tilgjengelig som elektroniske selvbetjeningsløsninger og dermed være tilgjengelig 24 timer i døgnet. Den slår fast at størsteparten av offentlig sektor står ovenfor utfordringer med å komme seg fra passiv informasjonsformidling og enkle elektroniske tjenester, til å kunne tilby mer avanserte tjenester, som beskrevet i den såkalte tjenestetrappen som er presentert i kontekstkapittelet.

St. meld. 17 (2006-2007) bruker begrepet døgnåpen forvaltning. Hovedprinsippene for realisering av en døgnåpne forvaltning skal være utvikling av elektroniske selvbetjeningsløsninger, etablering av tverrsektorielle fellesløsninger og etablering av felles arkitekturprinsipp for IKT-løsninger i offentlig sektor. Altså en kombinasjon av normative og organisasjonsvirkemidler.

Stortingsmeldingen sier at å realisere disse prinsippene vil kreve tverrsektorielle samordningsfunksjoner innenfor blant annet standardisering, begrepsbruk og finansiering, det vil si normative virkemidler.

Regjeringen skisserer opp at IKT-løsninger i offentlig sektor skal bygge på universelt utformede løsninger, slik at disse løsningene kan gjenbrukes på tvers av sektorer.

IKT skal altså brukes for gjøre slik at brukere møter en åpen, tilgjengelig, døgndåpen og sammenhengende offentlig sektor, og samtidig effektivisere og frigjøre ressurser ved bruk av IKT for å realisere dette. Det blir lagt opp til å etablere flere fellesløsninger basert på IKT i offentlig sektor, dette skal blant annet være: Felles e-ID-løsninger, en egen formidlingssentral for å støtte datautveksling mellom enheter i offentlig sektor. Felles skjemamotor, som er en helhetlig løsning for å opprette elektroniske skjemaer. Felles registerdata og metadata, her siktes det til å støtte opp under en mer ensrettet behandling og forvaltning av de mest brukte registrene i offentlig sektor. Opprettelsen av en felles tjenstekatalog, denne skal inneholde tekniske beskrivelser og grensesnittdefinisjoner for elektroniske tjenester som kan gjenbrukes i offentlig sektor. Fellesløsninger velger jeg å klassifisere som normative verktøy, siden det ikke blir lagt opp til at det er valgfritt for etater å bruke disse.

Regjeringen vil sikre at dette blir oppnådd ved å etablere et felles arkitekturprinsipp for offentlig sektor, som skal være rammeverket for oppbygging av offentlig IKT-systemer. Dette vil kreve tverrsektorielle samordningsfunksjoner innen blant annet standardisering, begrepsbruk og finansiering. Dette blir beskrevet mer inngående i FAOS-rapporten, hvor det finnes en detaljert beskrivelse av arkitekturprinsipper, med tilhørende strategi, målbilde og retningslinjer. Den overordnede IKT-arkitektur i offentlig sektor skal i første omgang fokusere på å samordne tjenesteyting via internett til innbyggere og næringsliv.

Det blir foreslått at det skal etableres en overordnet IKT-arkitektur for offentlig sektor, denne arkitekturen skal i størst mulig grad baseres på åpne standarder. Konkrete mål relatert til bruk av åpne standarder i offentlig sektor er: Informasjon fra offentlige virksomheter rettet mot publikum skal være tilgjengelig på åpne dokumentformat, all elektronisk arkivering skal skje på format som er leselig og håndterlig i et langt tidsperspektiv.

Det skal opprettes semantiske standarder som definerer betydningen av registerinformasjon og data som blir mye utvekslet innenfor offentlig sektor og dens brukere. Disse skal samles i en referansekatalog over forvaltningsstandarder.

Alle offentlige nettstedet og internettløsninger skal være laget slik at de fungerer med et bredt utvalg nettlesere, og tilfredsstiller gjeldene krav til tilgjengelighet.

Regjeringen vil styrke det offentlige virkemiddelapparatet og i økende grad være en partner for næringslivet.

For å ivareta personvernet på best mulig måte går regjeringen inn for at det fremdeles skal være tilbud om anonyme løsninger i sammenhenger hvor det ikke er nødvendig å identifisere seg. Regjeringen vil også sette i gang tiltak som støtter bruk av personvernfriende teknologi, gjennom blant annet regelendringer, personvernkrav som standard i nye IKT-systemer, og krav til loggingsmulighet for transaksjoner. Det blir også foreslått at det opprettes en personvernkommisjon som skal gjennomføre en helhetlig statusgjennomgang og samtidig greie ut hvordan personvernet kan unngå å bli skadelidende ved innføring av ny teknologi.

Stortingsmeldingen lister også opp de viktigste tverrgående initiativ og fellesløsninger på IKT-området, som er satt i verk for å få mer ut av ressursbruken i det offentlige. Dette er initiativ som Altinn, MinSide, opprettelsen av e-ID, registerinformasjon og Norge Digitalt²¹. Disse faller alle inn under det jeg klassifiserer som fysiske virkemidler.

Ehandel.no blir trukket frem som et viktig virkemiddel for å effektivisere offentlige innkjøp, og å ivareta kvaliteten i prosessen. Et annet viktig virkemiddel for dette er å benytte seg av ferdig utformede kontraktsgrunnlag og maler.

Regjeringen vil vurdere vilkårene for å kunne føre en preferansepolitikk for åpen kildekode. Det vil si at offentlige virksomheter skal velge løsninger basert på åpen kildekode når slike løsninger er like kostnadseffektive og har god nok kvalitet i forhold til proprietære løsninger.

Regjeringen vil føre en helhetlig politikk som sikrer effektivt viderebruk av offentlig informasjon, for økt verdiskapning og utvikling av nye tjenester. For å legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon blir det foreslått at hovedregelen om gratis innsyn blir opprettholdt.

Regjeringen vil sette i gang tiltak for å bedre virksomhetenes etterlevelse av personopplysningsloven gjennom blant annet å utarbeide sektorvise rettledninger, med ”best-practice” anbefalinger av gode teknologiske løsninger. Det vil si informasjons og holdningspåvirkningsverktøy.

²¹ ”Norge digitalt er et bredt samarbeid mellom virksomheter som har ansvar for å fremskaffe stedfestet informasjon og/eller som er store brukere av slik informasjon.” http://www.statkart.no/?_to=914;

Regjeringen vil videre vurdere opprettelsen av såkalte felleskomponenter, disse felleskomponentene vil i hovedsak være e-ID, en egen statlig formidlingssentral²², egen skjemamotor²³, felles registerdata og metadata²⁴ og en felles tjenestekatalog. I sammenheng med dette tiltaket skal alle store IKT-prosjekt i statlig regi vurdere om de kan bruke felleskomponenter, og regjeringen vil vurdere en fornyelse av Folkeregisteret. En slik frivillig bruk av felleskomponenter vil jeg klassifisere som fysiske virkemidler.

Regjeringen vil sette i gang et utredningsarbeid der en vil se nærmere på personopplysningsloven, hvordan en kan gjøre denne mer operativ og utvikle denne som et generelt verktøy for ivaretaking av personvern. Når dette er gjennomført skal arbeidsdelingen mellom Datatilsynet og andre tilsynsmyndigheter som har oppgaver som omfatter behandling av personvernopplysninger, gås gjennom.

6.2.2 FAOS-rapporten

En døgnåpen og sammenhengende forvaltning stiller nye krav til virksomhetenes håndtering av IKT- både i forhold til investeringer, utvikling av tjenester og løpende produksjon og tilgjengeliggjøring av tjenester. Merkantile forhold, organisatoriske forhold, juridiske forhold og etablerte prosesser utfordres (FAOS-prosjektet, 2007; 4).

Rapporten definerer IKT-arkitektur som *grunnleggende krav eller regel som skal følges for hvorledes analysere, designe, utvikler og teste IKT-løsninger, IKT-komponenter og IKT-tjenester tilpasset det området arkitekturprinsippene er ment å skulle dekke* (FAOS-prosjektet, 2007; 14).. Eller forenklet, styringsverktøy som skal anvendes der hvor det er viktig å utøve styring av teknologiutvikling. FAOS-rapporten tar utgangspunkt i Gartner Groups analyse av den danske statens IKT-utgifter, for å argumentere for et besparelspotensialet på minst 20 % årlig ved å samordne IKT-investeringer på tvers i staten (Gartner, 2005).

Rapporten går inn på problemstillinger, rammer, muligheter og anbefalinger innenfor arkitekturprinsipper, prosesser, felleskomponenter og modeller/mekanismer for styring. Rapporten hevder videre at det ikke vil være mulig å innføre en felles IKT-arkitektur med mindre tiltakene er basert på en fullmaktstruktur, og et styringsregime som er bemyndiget til å pålegge aktørene å etterleve prinsippene, strategiene og planene. Med andre ord anbefaler rapporten økt bruk av det jeg har klassifisert som normative virkemidler.

²² En formidlingssentral er en løsning som støtter offentlig datautveksling mellom to eller flere parter.

²³ Standardverktøy for opprettelsen av skjema.

²⁴ Data som blir brukt til å beskrive andre data.

Arkitekturprinsippene som blir lagt frem i rapporten er delt inn i tre nivåer, nasjonal, sektor og virksomhet/organisasjon.

Under det nasjonale nivået ligger prinsippene interoperabilitet, som er prinsippet om at systemer skal kunne utveksle data og dele informasjon med hverandre.

Tilgjengelighet, som er at alle tjenestene skal kunne brukes av borgere/næringsliv når de har behov for det, uten hensyn til tidspunkt, bruksmåte og plassering.

Sikkerhet, informasjonen i et system skal være sikret til et på forhånd definert sikkerhetsnivå.

Åpenhet, alle tjenester skal kunne tas i bruk uten spesielle krav til teknologi.

Fleksibilitet, tjenesten skal etableres og utvikles på en slik måte at den skal kunne tåle endringer i bruk, innhold, organisering, eierskap og infrastruktur.

Skalerbarhet, henviser til at tjenestens utvikling og implementering ikke skal være begrensende for tjenestens livssyklus og grad av utnyttelse.

Enhetlig brukergrensesnitt, tjenesten skal være forutsigbar og gjenkjennelig i utforming og bruk, og ha et sterkt fokus på brukerretting

Under sektornivået ligger ulike virksomhetsprosesser. Virksomhetsprosesser er modeller over handlinger og sekvenser av handlinger eller hendelser. Rapporten belyser virksomhetsprosesser i og med offentlig sektor som har relevans på tvers av offentlig sektor og vertikalt gjennom flere ulike forvaltningsnivåer. Rapporten trekker frem utvalgte prosesser som den mener er særlig egnet til å synliggjøre behovet for felleskomponenter og fellestjenester. Rapporten beskriver prosessene, identitetshåndtering og tilgangsstyring, som er prosessen som identifiserer en bruker av et elektronisk system, slik at riktig tilgang blir gitt. To av prosessene som blir beskrevet i rapporten er:

Overordnet saksbehandling, dette er prosesser som kommer inn under Forvaltningsloven, Offentlighetsloven og Arkivloven, i hovedsak generell offentlig saksbehandling.

eDialog, er et konsept utviklet for å kunne gi borgere helhetlige svar, og mulighet til å gjennomføre en strukturert elektronisk arbeidsprosess. eDialog muliggjør standardiserte utforminger og er ment å føre til bedre service ovenfor sluttbrukeren.

Rapporten tar utgangspunkt i virksomhetsprosessene for å identifisere felleskomponenter og fellestjenester som er nødvendig for at offentlig sektor skal kunne fungere mer samordnet på IKT-området. Felleskomponentene rapporten trekker frem som viktige er blant annet, grunndataregistre, Altinn og MinSide. Rapporten trekker på grunnlag av dette opp anbefalinger for fellestjenester og komponenter som bør være tilgjengelig for offentlig sektor.

Rapporten sier det er et dilemma at forventede gevinster av IKT på mange områder har uteblitt. Gevinster som skulle ha kommet i form av bedre tjenester, høyere grad av universelt tilpassede løsninger og bedre utbredelse av elektroniske samhandlingsløsninger for selvbetjening og automatisering.

Hovedmålene i rapporten er identisk med St.meld. 17 (2006-2007), at borgere og næringsliv skal møte en åpen, tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor som tilbyr helhetlige og fullstendige digitale løsninger. I tillegg til at IKT skal hjelpe til å effektivisere og frigjøre ressurser i offentlig sektor.

Rapporten bruker målene som er nedfelt i Regjeringens strategi for fornying av offentlig sektor, denne er senere i dette kapittelet

Målene for en etablering av felles offentlig IKT-arkitektur er:

Bedre kvalitet på saksbehandling i offentlig sektor.

Økt tilgjengelighet til offentlige tjenester.

Økt automatisering av tjenesteytingen.

Økt robusthet.

Reduserte livssyklus kostnader.

Økt konkurranse.

Bedre forutsigbarhet i tjenestetilbudet.

Effektmål Regjeringens overordnede målsettinger for bruk av IKT	Bedre kvalitet på saksbehandlingen	Bedre kvalitet på tjenestene	Økt tilgjengelighet til offentlig sektor	Økt automatisering av tjenesteytingen	Økt robusthet	Reduserte livssyklus kostnader	Økt konkurranse	Bedre forutsigbarhet i tjenestetilbudet
<i>Mer deltakelse og medvirkning</i>	X	X	X	X	X	X		X
<i>Norge på nett – elektroniske tjenester for alle</i>			X		X			X
<i>Enkelt og greit for innbyggerne</i>		X	X	X		X		X
<i>Bedre for de som trenger det mest</i>		X	X					X
<i>Legge til rette for verdiskaping</i>	X	X	X	X			X	X
<i>Kvalitet og effektivitet</i>	X	X		X	X			

Figur 6.1. Forventede effekter av arkitekturprinsipper (FAOS-prosjektet, 2007;12).

Tabellen over viser hvilke arkitekturprinsipper som er antatt å ha innvirkning på ulike satsingsområder for regjeringens IKT-politikk, den sier ingenting om styrken på sammenhengen. Rapporten går også inn på mulighet ulemper ved en samordning ved hjelp av felles arkitektur. Dette er:

Investering i fellesløsninger vil kunne sammenfalle med enkelte aktørers egne behov, men ikke med andres.

Fellesløsninger vil også ofte være mer komplekse i alle ledd enn løsninger som er skreddersydd for den enkelte virksomhet.

Det kan oppstå styringsdilemmaer knyttet til budsjettering, eierskap til delene av løsningen, eierskap og ansvar for gjenbrukskomponentene, og kvalitetssikring.

6.2.3 Regjeringens fornyingsstrategi: Fornyning for økt velferd og bedre tjenester

Det er en ideologisk og politisk strategi som skal være et viktig redskap i arbeidet med å gjøre offentlig sektor bedre (Grande Røys, 2007).

Informasjonsteknologien er viktig for alle sektorar og praktisk talt alle sider av arbeidet med å fornye og forbedre offentlig sektor. Ein offentlig og heilskapelig IKT-politikk er difor eit svært viktig virkemiddel i fornyingspolitikken (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2007; 8).

Dette er en strategi for fornyelse av offentlig sektor som kom i 2007, og retter seg inn mot et bredt område innenfor offentlig sektor. Jeg går her inn på de delene som spesifikt omhandler bruk av IKT. Målene som er skisser er:

Elektronisk kommunikasjon skal utvikles til å være den primære kanalen i dialog med offentlig sektor, både for private og næringsliv. Dette skal både effektivisere og skape bedre tjenester.

Bedre samordning mellom offentlige virksomheter, slik at brukere av offentlige tjenester som trenger oppfølging og tilrettelegging mest kan få det på en enkel måte.

Det skal etableres en publiseringsløsning for offentlige elektroniske postjournaler med tilgang fra internett. Dette skal gjøre det enklere for publikum å få innsyn i forvaltningens dokumenter. Dette tiltaket er tatt fra St.meld.17 (2006-2007). På denne måten skal innsynet, og dermed tilliten til offentlig sektor styrkes.

Alle evalueringer, brukerundersøkelser, målinger av ressursbruk og resultater i staten skal gjøres tilgjengelig på nettsidene til statlige virksomheter.

Alle relevante elektroniske tjenester som har innbyggerne som målgruppe skal være tilgjengelig gjennom MinSide.no så snart som mulig, og alle relevante tjenester til næringslivet skal være tilgjengelig gjennom Altinn.no.

6.2.4 Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og felleskap

Einsarta prinsipp for forvaltninga kan over tid gjere forvaltninga meir endringsdyktig ved at datasystem i verksemdene i større grad vert sette i samanheng med systema i andre verksemdar. Det gjer integrering av system enklare (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2008; 95).

Det blir slått fast at de 7 arkitekturprinsippene lansert i FAOS-rapporten skal ligge til grunn for planlegging av nye IKT-løsninger eller ved vesentlig ombygging av eksisterende løsninger. Konkrete mål som blir gjennomgått i Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) er:

Lovteknikken må i større grad en før ta hensyn til at datateknologiske forhold endrer seg. Staten må sikre god utnyttelse av de store IKT-investeringene.

IKT-systemene må legge grunnlaget for enklere samhandling og utveksling av informasjon, ved opprettelsen av felles standarder.

IKT-løsninger skal gjenbrukes i forvaltningen.

Det skal opprettes felles prinsipper for utvikling av nye IKT-systemer.

Fastsetting av felles prosesskrav og prosedyreregler, for eksempel Utgreingsinstruksen²⁵.

Dette er altså på mange måter en videreføring av St.meld.17 (2006-2007).

6.2.5 Oppsummering

Også i policydesignfasen vil St. meld. 17 (2006-2007) være vesentlig.

Av mål som blir formulert i designfasen blir det lagt opp til økende tilgjengelighet for brukere av offentlig sektor, økt samordning ved å opprette en felles IKT-arkitektur for offentlig sektor.

Økt bruk av åpen kildekode blir også trukket frem som et virkemiddel for økt samordning.

Når det gjelder policyvirkemidler blir det lagt opp til en økende bruk av normative virkemidler og fysiske i form av nettportaler.

²⁵ Utgreingsinstruksen er en bindende forskrift som gjelder for departementene, og deres underliggende enheter, i arbeidet med utgreiinger, forskrifter, reformer og tiltak, samt stortingsmeldinger og proposisjoner.

6.3 Policyimplementering

6.3.1 Koordineringsorganet for e-forvaltning

På slutten av Grande-Røys sin statsrådsperiode døde aktiviteten i KoeF. Det oppstod dermed et "vakuum" på overordnet nivå på fora-området (intervju 2).

Perioden da KoeF ble ledet av statsråd Heidi Grande Røys ble i større grad enn under Morten A. Meyer preget av informering og redegjørelser (intervju 1). Arbeidet i KoeF skiftet også karakter fra å bli brukt som et verktøy til gjennomførelsen av IKT-politikk, til et forum mer preget av informasjon og orientering (ibid.).

Det gikk fra Et dynamisk forankret forvaltningsorgan med reelle diskusjoner, og i praksis reel forpliktelse, selv om det ikke fulgte noen formelle linjer. Til å bli mer en prateklubb og informasjonsmøter. Kanskje spissformulert(...) (ibid.).

Sakene som ble diskutert i KoeF i denne perioden inkluderer blant annet St. meld. nr 17 (2006-2007) og Felles IKT-arkitektur for offentlig sektor. I perioden fra oktober 2005 til 2009 avholdt KoeF 7 møter.

På møtet 15.6.2007 ble opprettelsen av Difi lagt frem for KoeF, Hvor statsråden ønsket innspill fra KoeFs medlemmer til innholdet i og forventninger til Difi. Synspunktene fra KoeF gikk blant annet på viktigheten av at Difi fikk tilstrekkelig kompetanse, og fikk en rolle med henhold til IKT-arkitektur og standardisering. Det ble også lagt vekt på at FAD burde opprettholde KoeF også etter at Difi var etablert (møtereferat 15.6.2007).

KoeFs siste møte ble holdt 31.3.2009. Et lignende, men mindre organ i Difi, Skate overtok noen av KoeFs funksjoner, og kan sies å være en videreføring av KoeF på visse områder (intervju 2). Det ser imidlertid ut til å herske enighet om at da KoeF ble nedlagt, var samordningen på et slikt nivå at KoeF hadde utspilt sin rolle (intervju 1), (intervju 2).

6.3.2 Standardiseringsrådet

Standardiseringsrådet skal ta initiativ til og tilrettelegge for systematisk bruk av IT-standarder (Standardiseringsrådets hjemmeside, 2011).

Standardiseringsrådets består av 17 medlemmer fra både statlig og kommunal sektor og ble opprettet i 2006. Medlemmene er hovedsakelig IKT-arkitekter og IKT-sjefer, som også har kontakt på strategi og beslutningsnivå i organisasjonene sine. Slik kan disse fungere som et bindeledd mellom faglige og virksomhetsmessige problemstillinger (Intervju 1). Formålet

med Standardiseringsrådet er å bidra til at offentlig sektor tar i bruk IKT-standarder, fortrinnsvis åpne standarder på en måte som er til beste for brukerne av offentlige elektroniske tjenester, for offentlig sektor selv og for samfunnet som helhet. Rådets arbeid skal omfatte både tekniske, semantiske (dvs. menings- eller fortolkningsmessige) og organisatoriske aspekter av samhandling (interoperabilitet) innenfor og med offentlig sektor (Regjeringen.no). Bakgrunnen for opprettelsen av Standardiseringsrådet var en økende erkjennelse både fra politisk hold, embetsverket og fagmiljøene i etatene om at forvaltningsstandarder var et viktig område. Det ble innsett at bruken av lukkede standarder og/eller standarder som ikke var kompatible med hverandre gikk ut over samhandling på tvers i forvaltningen.

Standardiseringsrådet har en rolle som tilrettelegger og pådriver for systematisk bruk av IKT-standarder. Rådet skal gi anbefalinger til FAD om hva som bør bli forvaltningsstandarder. Rådet skal primært beskjeftige seg med standarder som har relevans for en stor bredde av offentlige aktører (Regjeringen.no).

Standardiseringsrådets arbeid har resultert i at det er blitt opprettet en forskrift, eforvaltningsforskriften (2004), som pålegger bruk av visse standarder for statsetater (intervju 1). Arbeidet med forvaltningsstandarder er viktig fordi det går direkte inn i mange andre områder, som for eksempel IKT-arkitektur.

6.3.3 Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor

Elektronisk samhandling internt i en offentlig virksomhet, mellom offentlige virksomheter eller med innbyggere og næringsliv, krever elektroniske løsninger som "snakker samme språk, forstår hverandre og kan samhandle (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2007a; 1).

Desember 2007 kom referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor. Denne kom senere ut i en utvidet versjon i juni 2009. Referansekatalogen springer direkte ut fra St.meld.17 (2006-2007) hvor et av tiltakene som skisseres er at det skal opprettes en referansekatalog over forvaltningsstandarder.

En forutsetning for interoperabilitet mellom systemer fra ulike leverandører er at disse følger samme standarder. Hensikten med referansekatalogen er å gi offentlige virksomheter, leverandører og eventuelt andre interesserte en oversikt over anbefalte og obligatoriske standarder. Fra starten var Referansekatalogen begrenset til en håndfull konkrete standarder, grunnet praktiske begrensinger, men har senere blitt utvidet. Referansekatalogen er utarbeidet av Standardiseringsrådet.

6.3.4 Direktoratet for forvaltning og IKT

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal bidra til å utvikle og fornye offentlig sektor, styrke samordning og tilby fellesløsninger. Målet vårt er at offentlig sektor skal ta i bruk Difi sine kunnskaper, verkemiddel og verktøy, noko vi berre kan oppnå i samhandling og dialog med andre. (Difis hjemmeside, 2011).

Direktoratet for Forvaltning og IKT(Difi) ble opprettet 1. januar 2008 og består av tidligere Statskonsult, Norge.no og E-handelssekretariatet. Difis rolle er å være statens sentrale verktøy for å utvikle og implementere viktige IKT-prosjekter.

Det er også overført enkelte oppgaver og stillinger fra FAD.

Difi har ca 210 ansatte både i Oslo og Leikanger. Direktoratets prioriterte oppgaver er å bidra til gode omstillingsprosesser i staten, utarbeide en god statlig informasjonspolitikk, bidra til utvikling av ledere, medarbeidere og forvaltningen av de menneskelige ressursene i staten, legge til rette for gode offentlige innkjøpsrutiner, bidra til samordnet og kostnadseffektiv IKT-bruk i offentlig sektor og gjøre offentlig informasjon og tjenester på internett lettere tilgjengelig både for innbyggerne og forvaltningen (Regjeringen.no). Vi kan da se en viss overlapping av KoeF og Difi, særlig innenfor feltet om opprettelsen av felles IKT-standarder for offentlig sektor, selv om de to er vanskelig å sammenligne direkte. Da Difi ble opprettet førte det til at en del typiske direktoratsoppgaver som tidligere ble løst av IKT-politisk avdeling i FAD ble overført, blant annet arbeidet med sekretariat for Standardiseringsrådet. Dette førte til en avlastning på IKT-politisk avdeling, som gjorde det mulig å *trekke pusten litt mer, og orientere seg litt mer mot samordning på departementsnivå* (intervju 1).

6.3.4.1 Oppgaver

I tillegg til at Difi skal være en pådriver for god statlig kommunikasjon og utvikling av ledere og medarbeidere til staten er oppgavene til Difi å bidra til en effektiv organisering, god virkemiddelbruk i forvaltningen og brukerrettede statlige tjenester. Blant Difis oppgaver finner vi å legge til rette for koordinert, brukerrettet og kostnadseffektiv IKT-bruk i offentlig sektor. Difi fikk også til oppgave å etablere og drive felles infrastruktur for e-ID i offentlig sektor.

Difi skal også bidra til at samordning blir en naturlig arbeidsform for departement og etater.

FAD legger i Difis første tildelingsbrev vekt på at det ønsker et offensivt Difi, som både gir innspill til politikkutforming, og oppnår gode resultater i implementeringen av vedtatt politikk (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2009). Dette innebærer blant annet at

Difi skal samarbeide med FAD om å utarbeide nye samordnings og kvalitetssikringsmekanismer for IKT-utvikling i offentlig sektor.

6.3.4.2 Skate

Skate ²⁶ er et råd underlagt Difi som består av topplederne i Skattedirektoratet, Helsedirektoratet, NAV, Lånekassen, Statistisk sentralbyrå, Brønnøysundregistrene og Difi. Rådet ble opprettet etter et felles initiativ fra direktøren i Difi og i Brønnøysundregistrene.

Skate hadde sitt første møte våren 2009. Skate møtes fire ganger i året for å diskutere tiltak for å øke samordning av digitale offentlige tjenester. Her drøftes også taktiske og operasjonelle spørsmål knyttet til felles IKT-løsninger i offentlig sektor (Difi.no, 2011).

6.3.5 eKontaktgruppen

Når man ikke klarer å etablere samarbeid og kontakt tidlig nok, er det en typisk sak som eKontaktgruppen kan løse, og som de også gjør i stor grad (intervju 1).

eKontaktgruppen er en embedsmannsgruppe for departementene. Siden politisk ledelse ikke er involvert betyr dette at eKontaktgruppen har en mer tilbaketrukket rolle og ikke kommer så nær beslutninger (Intervju 1). Formålet med eKontaktgruppen er å være en møteplass på embetsmannsnivå, hvor saker kan diskuteres og problemer identifiseres. eKontaktgruppen oppgaver har blant annet vært å diskutere saker som skal opp i KoeF.

6.3.6 Underveisrapport eNorge 2009

Vi er kommet et langt sprang videre med å realisere eNorge 2009 (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006b; 2).

I oktober 2006 kom Underveisrapport eNorge2009, skrevet av Rambøll Management på oppdrag for FAD. Formålet med underveisrapport eNorge 2009 var å rapportere på hvordan eNorge 2009 ble fulgt opp, hvordan status med arbeidet med å implementere målene i eNorge 2009 og med dette gi ny giv til videre arbeid. Rapporten tegner et positivt bilde av fremgangen og konkluderer blant annet med at *det er en markant utvikling i forhold til en rekke av målene.* (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006b; 2).

I tillegg til å gjennomgå eNorge 2009 lister rapporten opp 9 viktige initiativer og prosjekter, de mest relevante av disse er: Etableringen av MinSide.no, MinSide.no blir sett på som et sentralt prosjekt under eNorgeplanene.

²⁶ Styling og koordinering av tjenester i e-forvaltning

Videreutvikling av Altinn.no blir av rapporten sett på som viktig for å kunne oppnå målsetningene i eNorge 2009 som er rettet mot næringslivet.

Viderebruk av offentlig informasjon, Regjeringen legger opp til at offentlige grunndata skal kunne videreføres av private for videresalg.

Bruk av åpne IKT-standarder, rapporten legger vekt på viktigheten av å bruke åpne IKT-standarder, slik at systemer lettere skal kunne samhandle, det blir lagt opp til at IKT-standarder i det offentlige skal samles i en egen referansekatalog.

Universell utforming, Regjeringen legger i planen opp til at all teknologisk utvikling innenfor IKT, skal bygge på prinsippet om universell utforming. Det vil si at de skal utvikles på en slik måte at de skal kunne brukes på like vilkår av så mange som mulig.

Rapporten sier at hovedutfordringene for å kunne oppnå målene skissert i eNorge 2009 på en tilfredsstillende måte er knyttet til strukturelle og kulturelle forhold, snarere enn tekniske.

Måling av måloppnåelsen av de 36 målene og de 21 tiltakene i eNorge er foretatt av Rambøll Management, som har benyttet seg av dokumentstudier, statistikk og intervju. Før dette arbeidet begynte ble det utarbeidet indikatorer for hvert av målene og tiltakene. Rapporten opplyser at det i noen tilfeller var krevende å operasjonalisere indikatorene pga diffuse mål. Dette står i kontrast til selve rapporten eNorge 2009, som legger vekt på at målene skal være konkrete.

Rapporten bruker tre ulike nivåer for å kategorisere måloppnåelse: Grønn, som indikerer at målsetningen er i rute, og på god vei til å bli realisert etter planen. Gul, er hvor deler av tiltaket er i gang og det bør vies særlig oppmerksomhet for videre fremdrift. Tilslutt rød, hvor fremdriften er kritisk, eller av annen grunn har stoppet opp.

Til sammen 8 mål/tiltak er karakterisert som røde, 23 som gule og 26 som grønne.

På grunn av plasshensyn blir ikke samtlige mål gjennomgått, kun de mest sentrale. Disse er gjennomgått under.

Punkt 1.3 Digitale tjenester til innbyggerne.

Mål: I løpet av 2009 skal alle relevante interaktive tjenester som har innbyggerne som målgruppe være tilgjengelig gjennom innbyggerportalen MinSide.no.

Som indikator for dette målet er det brukt antall interaktive statlige tjenester tilgjengelig gjennom MinSide.no. Dette målet har fått status som gult, grunnen til dette er ifølge rapporten at problemstillinger knyttet til Sikkerhetsportalen. Sikkerhetsportalen var en avtale mellom Brønnøysundregistrene og BBS²⁷ som gikk ut på at BBS skulle tilby tjenester for sikker identifisering, signering, arkivering og kryptering for kommunikasjon med og i offentlig sektor. Denne tjenesten skulle være basert på allerede eksisterende e-ID-løsninger (Pressemelding fra Brønnøysundregistrene 30.06.06).²⁸ Sikkerhetsportalen ble avviklet sommeren 2006. De andre målene under punkt 1.3 er alle relatert til MinSide.no, og har status som røde, fordi MinSide.no ikke var offisielt lansert på tidspunktet rapporten kom på.

Punkt 2.2 Digitale tjenester tilpasset næringslivets behov er målet i løpet av 2008 skal alle relevante interaktive tjenester for næringslivet være tilgjengelig gjennom tjenesteportalen Altinn.no, dette målet er i rapporten markert som grønt, det vil si det er ansett å ha god fremgang. Indikatoren som er brukt er antall tjenester som var tilgjengelig da rapporten ble lagt frem. Rapporten måler dette ved å bruke tall fra NHD²⁹ som viser at 18 statlige virksomheter tilbyr i overkant av 100 forskjellige skjemaer gjennom Altinn.

Under punkt 2.3 økt verdiskapning på grunnlag av offentlige data, er et av målene at i løpet av 2008 skal det være iverksatt en helhetlig politikk som sikrer effektiv viderebruk av offentlige data for økt verdiskapning og utvikling av nye tjenester, med utgangspunkt i gratisprinsippet. Dette målet er kategorisert som grønt, med bakgrunn i EU-direktivet om viderebruk av offentlig informasjon var implementert gjennom regler i ny offentlighetslov. Denne nye offentlighetsloven fastslår at innsyn som en hovedregel skal være gratis, og at alle aktører som viderebruker offentlig informasjon skal likebehandles. Relatert til dette målet er også målet om at i løpet av 2007 skal det være gjennomført en evaluering/rapportering av viderebruksdirektivets effekt på verdiskapning og konsekvenser for offentlig virksomhet. Dette målet er satt som gult, fordi på grunn av forsinkelser med den nye offentlighetsloven, regner ikke rapporten med at dette arbeidet kan starte før 2007.

²⁷ Bankenes Betalingssentral

²⁸ http://www.brreg.no/presse/pressemeldinger/2006/06/sp_avvikling.html

²⁹ Nærings og Handelsdepartementet.

Punkt 3.1

Mål: I perioden frem til 2009 skal det legges til rette for digital samhandling i offentlig sektor, slik at all ikke-sensitiv formell kommunikasjon mellom offentlige virksomheter hovedsakelig skal skje elektronisk, alle offentlige virksomheter skal ha innført elektronisk støttet saksbehandling og alle offentlige virksomheter skal ha tatt i bruk elektronisk signatur for alle relevante tjenester.

Målet er kategorisert som gult, med bakgrunn i indikatorene mengden tradisjonell post som går gjennom internpostsystemet i sentralforvaltningen, og andelen av kommunikasjon mellom offentlige virksomheter som foregår elektronisk. Departementenes servicesenter har ikke rapportert noen nedgang i internpost, og det finnes ikke tall for andelen elektronisk kommunikasjon mellom offentlige virksomheter.

Mål: Alle offentlige virksomheter skal ha innført elektronisk støttet saksbehandling.

Indikatoren som er brukt her er andelen offentlige virksomheter som har innført elektronisk støttet saksbehandling. Målet er kategorisert som rødt, med bakgrunn i at kun 62 % av statlige virksomheter benyttet slike systemer.

Alle målene som går under bruk av e-ID i offentlig sektor, har fått rød status, fordi e-ID ikke var klart ved rapportens lansering, og det heller ikke var grunn til å forvente at disse løsningene ville bli klar i uoverskuelig fremtid.

Punkt 3.2

Mål: I løpet av 2009 skal alle nye IKT-systemer i offentlig sektor bruke åpne standarder.

Dette målet finnes det i følge rapporten ikke tilfredsstillende statistikk på. Dette målet er med bakgrunn i dette kategorisert som gult.

Mål: I løpet av 2006 skal det være etablert et sett av forvaltningsstandarder for data og dokumentutveksling

Dette er kategorisert som grønt, grunnet arbeidet med Referansekatalogen over forvaltningsstandarder, som skulle vært på plass ved utgangen av 2006.

Mål: Innen utgangen av 2006 skal det være opprettet et sett av forvaltningsstandarder for data- og dokumentutveksling. Dette målet er kategorisert som grønt, bakgrunnen for dette er

Referansekatalogen over forvaltningsstandarder, som var forventet ferdigstilt i 2007. Referansekatalogen over forvaltningsstandarder er gjennomgått tidligere i kapitlet.

Opprettelsen av portalene MinSide.no og Altinn.no.

MinSide.no ble ikke etablert før utgangen av 2005, og da kun som en pilotløsning for en lukket brukergruppe. Dette virkemiddelet er kategorisert som rødt. Opprettelsen av Altinn er kategorisert som grønt, da Altinn var operativt og hadde funksjoner for dialog mellom næringsliv og det offentlige i 2005.

Papirløs forvaltning, Rapporten slår fast at i løpet av 2007 skal all ikke-sensitiv kommunikasjon mellom departementene skje elektronisk. I løpet av en ikke spesifisert dato skal det ikke lenger sendes papirbrev eller annen formell kommunikasjon mellom statlige etater.

Dette virkemiddelet er kategorisert som gult. Grunnen til dette er at FAD har satt i gang et forprosjekt for å anbefale løsninger for å ta i bruk virksomhetssertifikater. Ved å bruke disse kan departementene utveksle digitalt signerte dokumenter innenfor departementfelleskapet. Dette prosjektet innebærer en formalisering av dagens praksis for utveksling av dokumenter. Rapporten antar at en mulig løsning vil foreligge tidligst 2009.

Rapporten tegner totalt sett et positivt bilde av måloppnåelsen for eNorge 2009, og mener utgangspunktet er godt for å oppnå målene innen 2009.

6.3.7 Underveisrapport eRøys 2009- Status for regjeringens arbeid med fornying av offentlig sektor- november 2007

Hovedkonklusjonen i Abelia's "Underveisrapport eRøys 2009" er at Norge ikke har lyktes på områder staten og IKT/Fornyingsministeren har hatt et ansvar for, og at vi har lyktes på områder der staten og en overordnet IKT- og fornyingspolitikk ikke har spilt noen vesentlig rolle (Abelia, 2007; 1).

Dette er en rapport lansert av Abelia, som er NHOs forening for kunnskaps- og teknologibedrifter. Rapporten tar sikte på å evaluere måloppnåelsen i regjeringens IKT-politikk på mange av de samme områdene som Underveisrapport eNorge 2009. Forskjellen ligger dels i at det også blir tatt utgangspunkt i mål formulert i andre dokumenter, hovedsakelig St. meld. nr. 17 (2006-2007), og at målene er kategorisert ut fra om målet faller inn under ansvarsområdet til staten og Fornyingsministeren, eller er et "området der Norge

har lyktes, men der IKT- og fornyingspolitikken ikke har spilt noen vesentlig rolle.” (Abelia, 2007;1) Rapporten tegner et noe mer negativt bilde av måloppnåelsen enn Underveisrapport eNorge 2009, og kategoriserer kun ett av målene under statens og Fornyingsministerens ansvarsområde som grønt. Dette er området omkring Altinn, hvor progresjonen og fremgangen blir sagt å være bra, men dette tilskrives visjonære etatsledere i Skattedirektoratet, Brønnøysund og SSB, snarere enn en overordnet IKT-politikk. Ellers er målet om elektronisk samhandling gjennom økt interoperabilitet kategorisert som gult grunnet opprettelsen av Nasjonalt kompetansesenter for fri programvare, og referansekatalogen for IKT-standarder, som da var sendt på høring. Også opprettelsen av Difi blir kategorisert som et gult tiltak. Alle andre mål og tiltak er kategorisert som rødt. Som en kontrast til målene som er under ansvarsområde til staten og Fornyingsministeren er alle målene under områder der Norge har lyktes, men der IKT- og fornyingspolitikken ikke har spilt noen rolle kategorisert som grønt. Dette gjelder hovedsakelig digital deltagelse, og kompetanse i befolkningen, verdiskapning, innovasjon og omstilling i næringslivet og bredbånds og mobilutbygging. På bakgrunn av dette konkluderer rapporten med at regjeringen ikke har lyktes med sin politikkomplementering, og alle områder hvor det har vært fremgang har vært utenfor ansvarsområde til Fornyingsministeren.

6.3.8 Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor

Automatisert utveksling av informasjon stiller store krav til departementenes og virksomhetenes kompetanse, til organisatoriske tilpasninger, til valg av IKT-systemer og til at virksomhetene behov for informasjon samordnes (Riksrevisjonen, 2008; 7).

Riksrevisjonen kom i 2008 med rapporten *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor*. Formålet med denne rapporten er å *belyse måloppnåelsen i forhold til regjeringens mål om økt elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen* (Riksrevisjonen, 2008; 7).

Rapportens overordnede fokus er de vesentlige gevinst- og besparelsesmulighetene som kan gå tapt om ikke mulighetene som IKT gir blir utnyttet.

Rapporten er delt inn i tre problemstillinger:

I hvilken grad utnyttes mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?

Hva hindrer en effektiv elektronisk informasjonsutveksling og samordning i forvaltningen?

Er der satt i verk nødvendige tiltak for å sikre elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?

For å svare på disse problemstillingene har Riksrevisjonen benyttet seg av dokumentanalyse av tildelingsbrev, regjeringens handlingsplaner for IKT-politikk og årsrapporter, to spørreundersøkelser og intervju med personer som har vært sentral i utvikling av tjenester.

På spørsmålet om hva som hindrer elektronisk informasjonsutveksling, konkluderer rapporten med å gå gjennom en rekke faktorer som blir oppfattet som å være de viktigste hindringene, dette basert på spørreundersøkelsen gjennomført i statlige virksomheter og etater, disse er: Mangelfull finansiering av tverrgående tiltak, i det utviklingskostnader blir belastet en part, mens nytten i stor grad tilfaller en annen.

Behovet for å koordinere krav til funksjonalitet i IKT-systemer og etablere felles standarder i forvaltningen. Mange virksomheter opplever også at utviklingen av systemer i stor grad foregår sektorvis, og slik hindrer informasjonsutveksling på tvers av sektorer.

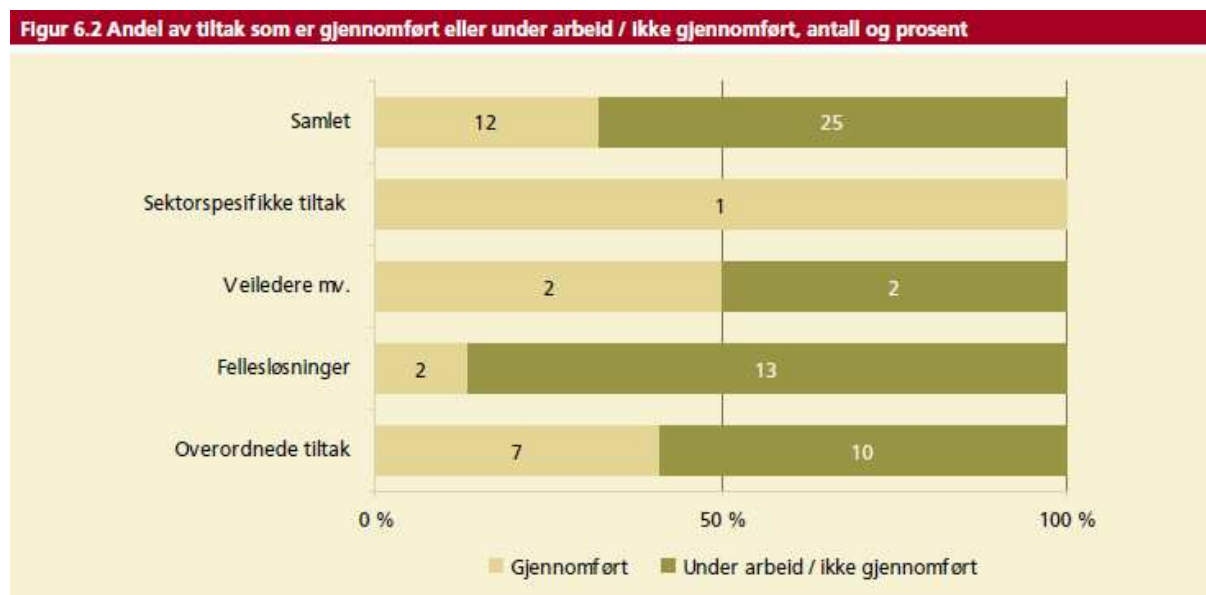
Et annet moment som blir trukket frem som en hindring i elektronisk informasjonsutveksling er personvernloven, da begrensingene og føringene denne legger på utveksling av informasjon er strenge, og slik bidrar til økte kostnader ved utvikling av IKT-systemer. Det blir også trukket frem at personvernloven kan være kvalitetsfremmende, ved at denne legger klare føringer for kvalitet og sikkerhet. Manglende markedsføring av IKT-løsninger ovenfor brukere, blir også trukket frem som en hindring. En slik manglende markedsføring fører til manglende kjennskap til IKT-løsninger som er beregnet på informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter, og dermed mindre utbredelse enn ønsket.

Mangel på datadefinisjoner og dårlig datakvalitet blir også trukket frem som en hindring for gjenbruk av informasjon. Undersøkelsen som ligger til grunn for rapporten viser at mange virksomheter oppfatter samordning av datadefinisjoner som mangelfull, og at de færreste virksomheter gjør sine egne datadefinisjoner tilgjengelig for andre virksomheter. I spørreundersøkelsen fremkommer det derimot at mindre enn en av fem virksomheter oppfatter dårlig datakvalitet som et hinder. Rapporten trekker likevel frem dette som et problem på grunn av det som fremkom i analysen av tre tjenestemråder, hvor god datakvalitet viste seg å være en forutsetning for å kunne utnytte og utveksle elektronisk informasjon.

Manglende kunnskap om IKT, og mulighetene som bruk av IKT gir, vil også kunne være et hinder. Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at en tredjedel av de spurte virksomhetene mente at de ikke var i besittelse av den rette kompetansen innenfor IKT.

Rapporten konkluderer på delen som omhandler hindringer for elektronisk tjenesteutveksling, med å trekke frem at de spurte departementenes oppfattelse av hindringer er ulikt fra de underliggende virksomhetene, og stiller spørsmålet om departementenes forståelse av hva som er hindringer for elektronisk informasjonsutveksling.

Rapporten går gjennom alle konkrete tiltak fra *eNorge 2005*, *Strategi for IKT i offentlig sektor* og *eNorge 2009*, og deler disse inn i tiltak som er rettet inn mot å fremme elektronisk informasjonsutveksling eller gjenbruk på tvers av offentlige virksomheter og forvaltningsnivåer, og/eller mellom det offentlige og næringsliv/privatpersoner offentlig sektor. De rettede tiltakene blir igjen kategorisert i overordnede tiltak, som er tiltak som på et overordnet nivå legger til rett for, eller kan sees som forutsetninger for økt elektronisk informasjonsutveksling på tvers i offentlig forvaltning. Fellesløsninger, som er sektorovergripende løsninger som skal bedre samspillet mellom det offentlige og brukere, eller innad i offentlig sektor. Veiledere med videre, som er tiltak som hovedsakelig skal bidra til praktisk hjelp med virksomhetenes arbeid med elektronisk informasjonsutveksling, og Sektorspesifikke tiltak, som skal fremme gjenbruk på tvers innenfor en spesifikk sektor.



Figur 6.2. Andel av tiltak som er gjennomført eller under arbeid/ikke gjennomført, antall og prosent (Riksrevisjonen, 2008; 48).

Som figuren viser er det en tredjedel av tiltakene som blir rapportert å være gjennomført. Rapporten trekker imidlertid frem tiltakene rundt e-ID, hvor mange tiltak, blant annet utarbeidelse av kravspesifikasjon er rapportert gjennomført, mens e-ID fremdeles ikke er blitt tilgjengeliggjort. Figuren viser også at det er problematisk å gjennomføre fellesløsninger og overordnede tiltak.

Rapporten trekker særlig frem manglende måloppnåelse knyttet til sikkerhetsløsninger, forvaltningstandarder og felles IKT-arkitektur, hvor FADs virkemidler er rapportert til ikke ha vært tiltrekkelig. Undersøkelsen som Riksrevisjonen har gjennomført viser at FAD i liten grad blir oppfattet som en aktiv pådriver i arbeidet for økt elektronisk informasjonsutveksling, også FADs tilretteleggelse av tverrsektorielle tiltak, samarbeidsfora, felles standarder og felles IKT-løsninger blir sett på som mangelfull av både departementer og underliggende enheter. Rapporten avdekker også stor spredning på departementenes syn på FADs rolle, fra et departement som gjennomgående vurderer FADs rolle som viktig for å fremme elektronisk informasjonsutveksling på deres område. Til et annet departement, som vurderer FADs rolle som nærmest ikke eksisterende.

Et av målene i eNorge 2009 er opprettelsen av en velfungerende IKT-arkitektur, dette er også behandlet i Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor og FAOS-rapporten. Tiltakene for å oppnå dette er blant annet en gjennomgåelse av de viktigste grunndataregistrene med tanke på gjenbruk, samordning av viktige begreper innenfor elektronisk samhandling. Opprettelsen av felles prinsipper, metoder og krav til samhandlingsløsninger og organiseringen av en tydelig koordineringsfunksjon sentralt.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det finnes minst 50 forskjellige dataregistre som forvaltes av statlige virksomheter, og at det ved rapportens lanseringstidspunkt ikke fantes noen samlet oversikt over alle offentlige registre i forvaltningen og hvilke data disse inneholdt. Utover informasjon om næringslivets og kommuners innrapportering til sentralforvaltningen, gjennom henholdsvis Oppgaveregisteret i Brønnøysund og Kommunalt innrapporteringsregister, finnes det ingen oversikt over hvilken informasjon privatpersoner avgir til det offentlige.

Rapporten tar for seg FADs rolle i implementering av IKT-politikk, og konkluderer med at FAD hovedsakelig utøver sin koordinering gjennom planer og strategier, rådgivende fora og veiledning. Det vil si det jeg har kategorisert som informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler. Videre blir det konstatert at disse virkemidlene ikke er tilstrekkelig for å realisere målsetninger på området.

Rapporten konkluderer på spørsmålet om i hvilken grad utnyttes mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen? Med at det fremdeles er mest utbredt med såkalt manuelle kommunikasjonsformer innen forvaltningen, men for en ikke ubetydelig andel av virksomhetene er også avansert elektronisk informasjonsutveksling blant de vanligste kommunikasjonsformene. Likevel konkluderer rapporten med at det er et betydelig potensial for bedre utnyttelse av avanserte elektroniske kommunikasjonsformer.

Et stort flertall av statlige virksomheter benytter seg av elektroniske opplysninger fra et eller flere av 11 sentrale offentlige dataregistre, et flertall av disse gjenbraker opplysninger ved en automatisert og direkte utveksling av informasjon. Men rapporten sier også at det fremdeles er stort potensialet for informasjonsutveksling mellom virksomheter, og en særlig utfordring for å kunne utvikle og bruke mer avanserte elektroniske tjenester er mangelen på en samordnet og tverrsektoriell IKT-infrastruktur.

Den siste problemstillingen; Er der satt i verk nødvendige tiltak for å sikre elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen? Konkluderer med at de fleste tiltak ikke ser ut til å være gjennomført.

Undersøkelsen viser også at departementene i liten grad benytter seg av tildelingsbrev, handlingsplaner og strategier for å følge opp målene nedfelt i eNorgeplanene. Spesielt tildelingsbrev er blitt lite brukt ovenfor underliggende virksomheter for å legge føringer på deres IKT-satsing. Rapporten konkluderer med at det synes som om departementene mangler oversikt over hva situasjonen er, og hvilke behov som eksisterer på IKT-området i deres underliggende virksomheter. På tross av dette viser rapporten at et klart flertall av statlige virksomheter har inngått et formelt samarbeid med andre statlige virksomheter for å øke den elektroniske utvekslingen av informasjon, rapporten viser at tiltakene som er mest utbredt er samarbeid om felles tekniske løsninger, felles innsamling av data og felles datadefinisjon.

Rapporten konkluderer med at FAD har formulert en rekke mål, samt iverksatt mange tiltak for å legge til rette for tverrgående informasjonsutveksling, men målene er i liten grad oppnådd. Riksrevisjonen reiser i rapporten spørsmål om FAD har nok gjennomslagskraft og tilstrekkelige virkemidler for å nå de mål som er satt innenfor IKT-politikkområdet. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om FAD i tilstrekkelig grad har prioritert sitt ansvar som pådriver på IKT-området ovenfor fagdepartementene.

6.3.9 Oppsummering

Implementeringsfasen til Stoltenberg 2 er kjennetegnet av opprettelsen av Difi, og den minkende betydningen til KoeF.

Opprettelsen av felles forvaltningsstandarder for offentlig sektor er også sentrale i denne fasen. I den forbindelse er det lagt opp til økt bruk av åpne standarder, da dette blir sett på som positivt i henhold til samordning.

Det er uenighet omkring progresjonen av implementeringen i de tre rapportene, men hvis vi legger vekt på Riksrevisjonens rapport kan vi konkludere med at det har vært en viss utvikling, men at fellesløsninger og overordnede tiltak er problematiske..

Et viktig poeng vil være Riksrevisjonens avdekkelse av den manglende implementeringen av fellesløsninger og overordnede tiltak. Dette viser vanskeligheten med interorganisasjonell implementering.

7. Analyse

Hensikten med denne studien har vært å beskrive og forklare implementeringen av regjeringens IKT-politikk fra 2002 til 2009. I de foregående kapitlene har fokuset ligget på å beskrive implementeringsprosessen, mens dette kapitlet vil være viet til å presentere resultatene, tolke dem, for så å forsøke å forklare funnene. Tolkningen i dette kapitlet vil ta utgangspunkt i de teoretiske verktøyene presentert i teorikapitlet, samt empirikapitlet. Teorien vil således bli brukt til å strukturere analysen. Jeg vil gjennomgå hvert av de teoretiske perspektivene, og avslutningsvis drøfte forklaringskraften deres.

IKT-politikken i Norge har fra begynnelsen vært preget av stor teknologioptimisme og fremtidstro. Stor vekt har vært lagt på mulighetene både i form av effektivisering og forbedret tjenesteyting på mange ulike områder som IKT kan gi. Dette er det nærmeste vi kan komme et overordnet mål for norsk IKT-politikk. For å operasjonalisere målene nærmere kan man ta utgangspunkt i tjenestetrappen som er presentert i kontekstkapitlet, hvor det vil være et mål for forvaltningen å kunne tilby tjenester fra det øverste trinnet. Perioden har i tillegg til å ha gjennomgått en viss teknologisk utvikling som har gjort det mulig å tilby nye tjenester, vært preget av et økt fokus på fellesløsninger og samhandling i forvaltningen.

7.1 Hovedfunn

Et av de viktigste funnene som preger studieperioden er det økte fokuset på samordning på tvers innenfor forvaltningen når det gjelder IKT. Vi kan spore denne endringen allerede fra begynnelsen ved at eNorge 2005 og Strategi for IKT i offentlig sektor legger vekt på fellesløsninger, men fastslår at IKT-politikk fremdeles hovedsakelig skal være desentralisert. Utviklingen har så beveget seg mot at fellesløsninger på tvers av etater blir sett på som mer og mer ønskelig. Dette gjenspeiles også i opprettelsen av KoeF og senere Difi. På tross av det økte fokuset på samordning er IKT ved studieperiodens slutt fremdeles et sektoransvar, det vil si at det direkte ansvaret for implementering av IKT-politikk ligger i den enkelte etat/enhet.

Et annet hovedfunn er at implementeringen av IKT-politikk i perioden må kunne kategoriseres som relativt vellykket. Jeg tar da utgangspunkt i de konkrete programmålene som er fastsatt. Graden av måloppnåelse bygger på evalueringsrapportene som er utgitt, samt det faktum at stortingsdebatten til St.meld. 17. (2006-2007) viser en overveiende konsensus blant stortingspolitikere om at IKT-politikk i Norge har lyktes. Også hvis vi tar

utgangspunkt i internasjonale rapporter som sammenligner ulike lands IKT satsning, kommer Norge som regel godt ut (EC eGovernment benchmark, 2009 UN eGovernment readiness index, 2008, WEF Global Competitiveness Index 2009-2010, 2010, WEF Networked readiness Index 2008-2009, 2009, EIU eReadiness Ranking 2009, 2009).

Når det gjelder tjenestene som blir tilbudt brukere, har det vært mulig å spore en viss utvikling. Her vil det være naturlig å trekke frem MinSide.no, som tilbyr en rekke offentlige tjenester fra ulike etater. Selv om dette for det meste er relativt enkle tjenester viser det at forvaltningen på dette område tilbyr tjenester på trinn 4 i tjenestetrappen. Selv om mesteparten av brukertjenestene som blir tilbudt fremdeles befinner seg på de lavere trinnene.

7.1.1 Policyformulering og design

7.1.1.1 Problemerkjenner

Problemene som blir identifisert i tilknytning til IKT-politikk dreier seg i stor grad om muligheter og gevinster som kan forsvinne om ikke IKT blir utnyttet til sitt fulle potensialet. Av mer konkrete problem relatert til IKT er det særlig manglende samordning i forvaltningen som går igjen gjennom hele perioden. Dette kan illustreres ved at manglende samordning er tatt opp både i eNorge 2005 som kom i 2002, og St.meld. 19 (2008-2009) som ble lagt frem i 2008. De konkrete antatte problemene som la grunnlaget for policyformuleringsfasen i min case er mange og på ulike områder. I mange tilfeller vil det være mer riktig å si at problemene som blir identifisert er mulige fremtidige problemer snarere enn akutte problemer.

Strategi for offentlig sektor fra 2003, identifiserer 5 ulike problemer som denne rapporten fokuserer på. Disse er.

- Brukerretting av informasjon og elektroniske tjenestetilbud er for svakt utviklet/koordinert.
- Datautveksling og kommunikasjon på tvers av etats- og sektorgrenser er et problem på mange områder.
- Fokus på kost/nytte-vurderinger og gevinstrealisering i arbeidsprosesser og i organisering er for svakt utviklet.
- IKT utnyttes for dårlig til erfaringsutveksling, kompetansebygging og Idéutvikling.
- Strategisk lederkompetanse på IKT-området bør bedres.

(Arbeid og administrasjonsdepartementet, 2003).

Problemene det blir fokusert på her går igjen i stor grad gjennom hele perioden. Hovedsakelig er det 4 punkter som går igjen som kan identifiseres som problem som skal løses.

Det blir lagt vekt på at Norge ikke skal bli en ”sinke” innenfor IKT, og at dette vil føre til at norsk næringsliv vil gå glipp av store gevinster (Nærings og handelsdepartementet, 2002) (Moderniseringsdepartementet, 2005b), (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006a).

Innenfor sentralforvaltningen blir det trukket frem utfordringen med å utvikle nye tjenester og å bedre kvaliteten på offentlig sektor. Det blir trukket frem vanskeligheten å få til dette med mindre det blir satset på IKT (ibid.).

Det blir også trukket frem som et problem at den potensielle innsparingen både for offentlig sektor og privat næringsliv ved at elektronisk innrapportering ikke blir brukt i tilstrekkelig grad (ibid.).

Samordning mellom statlige etater blir også stadig trukket frem som et problem, de fleste offentlige etater hadde i perioden sine egne fagsystemer for blant annet søknadsbehandling, disse forskjellige systemene brukte ulik teknologi som ikke alltid snakket sammen. Også offentlige nettportaler og det som blir beskrevet som uklare grenser mellom dem, blir trukket frem som en utfordring (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006). Det er vanskelig å finne noen klar forskjell mellom de to regjeringene i denne fasen.

7.1.2 Policydesign

Designfasen kjennetegnes av at mål og instrumentene som er nødvendig for å oppnå disse, blir identifisert. Målene er i stor grad knyttet opp mot problemene som er identifisert tidligere. IKT-politikk kjennetegnes av at det ble satt mange ulike mål, som involverte mange ulike etater.

7.1.3 Mål

Målene som er formulert for IKT-politikk kan puttes i to forskjellige kategorier, overordnede mål og program mål. Overordnede mål ser på IKT som et verktøy for å oppnå overordnede brede mål som ikke nødvendigvis har noe direkte med IKT og gjøre, eksempelvis blir bruken av IKT knyttet opp mot økt kvalitet i utdanningssektoren. Den andre kategorien er det vi kan kalle for program mål. Dette er mål som er direkte knyttet til bruken av IKT, eksempelet her kan være opprettelsen av e-ID og MinSide.no.

IKT-politikk blir gjennomgående i hele perioden sett på som et viktig virkemiddel for å oppnå overordnede mål innenfor andre politikkområder, særlig innenfor helse og utdanning. Jeg vil i mindre grad gå inn på de overordnede målene på grunn av hensynet til lengde og avgrensning av problemstillingen.

Når det gjelder programmålene formulert i IKT-politikk er det noen av disse som går igjen gjennom hele perioden. Særlig gjelder dette opprettelsen av e-ID som har vært på dagsorden i stort sett samtlige dokumenter i perioden. E-ID er også et område hvor fremgangen ikke har vært i henhold til planene. Men også på andre områder som brukerrettet organisering, samordning og fellesløsninger er det en stor grad av kontinuitet i studieperioden i målene som er formulert.

Opprettelsen av en felles IKT-arkitektur for offentlig sektor er satt på dagsorden av begge regjeringene i perioden, som har lansert hver sin rapport om temaet. Henholdsvis Arkitektur for IKT i offentlig sektor og FAOS-rapporten.

En ting som kan trekkes ut fra det faktum at mål har vært forholdsvis konsise uavhengig av hvilken regjering som har sittet, er at IKT-politikk er relativt ukontroversielt og lite preget av ideologisk uenighet. En annen ting som støtter opp under dette er stortingsdebatten knyttet til St. meld. 17 (2006-2007) og St. meld. 19 (2008-2009) som må kunne sies å være preget av en bred enighet om innholdet og målene som fremkom av Stortingsmeldingen.

Det fremkommer ikke hvordan de ulike målene som er lagt frem i rapportene skal prioriteres, annet enn at det er satt tidsfrister i eNorgeplanene. Men det vil være naturlig å anta at de mål som er skissert i de to stortingsmeldingene vil ha høyere prioritet enn andre mål.

7.1.4 Policyinstrumenter

Stort sett har det vært myke verktøy i verktøykassen vår. (..)vi har nok vært mest en rådgiver eller en som stiller fromme ønsker, men dette har endret seg. Nå har vi større gjennomslagskraft enn vi hadde, i kraft av både formelle virkemidler som forskriften om standarden, og de myke som dreier seg om at vi har etablert en større grad av forståelse i offentlig sektor om betydningen og behovet for samordning (intervju 1).

Her vil jeg gå gjennom virkemidlene det er lagt opp til skal brukes i rapportene. Virkemidlene vil bli kategorisert etter kategoriene som er gjort rede for i teorikapittelet. Det er viktig å merke seg at mange av virkemidlene som er presentert her kommer fra planer, rapporter og strategier som ikke nødvendigvis er satt ut i livet. De viktigste virkemidlene vil derfor være dem som blir presentert i de to stortingsmeldingene, siden disse er forankret i Stortinget. Disse vil derfor bli tillagt spesielt stor vekt.

Fysiske virkemidler

Fysiske virkemidler i tradisjonell forstand er brukt i svært liten grad for å implementere IKT-politikk, men hvis vi utvider begrepet til også å inkludere nettsider og tjenester på nett, finner vi viktige virkemidler som blant annet Altinn.no og MinSide.no. Spesielt MinSide.no vil

kunne spille en stor rolle i fremtiden, hvis flere offentlige elektroniske tjenester blir samlet der. Men konklusjonen blir at fysiske virkemidler er brukt i liten grad.

Normative virkemidler.

Virkemidler basert på normative virkemidler er i min case i stor grad lover, forskrifter, styringsdialog mellom departementer og underliggende etater og direkte pålegg. Regelverk kan brukes på ulike måter for å oppnå mål, den sterkeste bruken vil være bruk av sentrale pålegg. Dette er brukt i svært liten grad. Regelverk kan også brukes til å gi rammebetingelser for bruk av IKT. Eksempler på dette kan være Esignaturloven (2001) og eForvaltningsforskriften (2004). Vanligvis er det å forankre tiltak og prosjekter i regelverk et sentralt virkemiddel i et departements arbeid (Riksrevisjonen, 2008). I perioden har FAD hatt begrensede muligheter til dette, unntaket er først og fremst at elektronisk kommunikasjon ble sikret samme juridiske status som skriftlig kommunikasjon, ved at begrepet skriftlig ble utvidet til også å gjelde elektronisk kommunikasjon, og senere Eforvaltningsforskriften.

Allerede i eNorge 2005 blir det trukket frem viktigheten av å tilpasse lover og regler for å kunne få mest mulig ut av IKT.

Sentrale regelverk som har hatt innvirkning på IKT-området er:

Den nye offentlighetsloven som ble vedtatt i mai 2006 og trådte i kraft i januar 2008. Denne loven medførte at brukere fikk større og lettere tilgang til informasjon fra det offentlige. Formålsparagrafen slår blant annet fast at loven skal legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon (Offentlighetsloven, 2006)

eForvaltningsforskriften, trådte i kraft i 2002. Denne forskriften synliggjør retten for en bruker til å kommunisere elektronisk med forvaltningen. Forskriften stiller også krav til trykksikkerhet til elektronisk kommunikasjon, inkludert e-ID. Med hjemmel i forskriften er FAD det koordinerende organet for bruk av e-ID i offentlig sektor. FAD har også gjennom e-forvaltningsforskriften mulighet til å pålegge statsetater å bruke visse standarder (intervju 1).

Esignaturloven som trådte i kraft 1. juli 2001, stiller krav til tilbydere av det som blir kalt kvalifiserte sertifikat³⁰. Esignaturloven inneholder også en rettleiding om at elektroniske signaturer blir likestilt med håndskrevne signaturer, med den forutsetning at den aktuelle transaksjonen kan gjøres elektronisk

30

http://www.npt.no/portal/page/portal/PG_NPT_NO_NO/PAG_NPT_NO_HOME/PAG_SIKKERHET_TEKST?p_d_i=-121&p_d_c=&p_d_v=49876

Ehandelsloven (2003) ligger under Nærings og handelsdepartementet, og omhandler elektronisk handel, andre informasjonssamfunnstjenester³¹ og offentlige styresmakters regulering og kontroll av disse.

Ekomloven (2003), er underlagt ansvarsområdet til Samferdelsdepartementet. Formålet med denne loven er å sikre brukere i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester. Ved å legge til rette for effektiv bruk av samfunnets ressurser, gjennom bærekraftig konkurranse og stimulans til næringsutvikling og innovasjon.

Strategi for IKT i offentlig sektor legger opp til å bruke regelverk til å pålegge virksomheter gjennom lover, forskrifter, tildelingsbrev og lignende. Rapporten peker på at dette bør brukes med varsomhet, siden en slik pålegging vil bryte med målsettingen om delegering av ansvar.

Bruk av regelverk kan også inkludere felles rammeverk, og det trekkes også frem hensynet som i den forbindelse må tas til personvernlovgivning. Rapporten foreslår også at det stilles krav til alle løsninger som blir tatt i bruk lokalt, også tar hensyn til fellesskapets behov på en tilfredsstillende måte (Arbeid og administrasjonsdepartementet, 2003).

Bruk av fellesløsninger, det vil si felles investering i og/eller drift av faglige og/eller administrative systemer, faller også inn under normative verktøy når dette er obligatorisk. Det blir også lagt opp til gjenbruk og kopiering av allerede eksisterende løsninger som virkemiddel.

Felles overordnet IKT-arkitektur for offentlig sektor, blir først tatt opp i rapporten Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor. Senere blir opprettelsen av en felles overordnet IKT-arkitektur tatt opp i St. meld. 17 (2006-2007), og som et resultat av dette blir dette operasjonalisert i FAOS-rapporten hvor det er en mer detaljert beskrivelse av arkitekturprinsipper, med tilhørende strategi, målbilde og retningslinjer. Dette inkluderer en rekke normative virkemidler:

Harmonisere regelverk for å sikre lik praksis.

Opprettelsen av felles standarder.

Opprettelsen av felles prinsipper for utvikling av nye IKT-systemer.

Fastsetting av felles prosesskrav og prosedyreregler, for eksempel Utgreingsinstruksen

³¹ Tjenester som blir ytt mot vederlag, og som blir formidlet elektronisk.

Ellers er det lite bruk av normative verktøy i implementeringen av IKT-politikk. Heller en mangel på slike verktøy, men med et økende fokus på bruken av disse utover i studieperioden. Normative verktøy er derimot viet mye plass i planene i perioden.

Utover Utredningsinstruksen³² og Økonomireglementets³³ bestemmelser hadde man få eller ingen skriftlige føringer ut mot etatene om hvordan de skulle gjennomføre sine IKT-investeringer. Dette er nå blitt betydelig bedre (Intervju 2).

Tildelingsbrev og medfølgende styringsdialog til statlige etater kommer inn under normative virkemiddel. Tildelingsbrev vil kunne bli mer viktig i fremtiden fordi mot slutten av perioden har FAD fått muligheten til å uttale seg angående IKT-relaterte spørsmål i tildelingsbrev til statlige virksomheter (intervju 2). I min studieperiode er dette virkemiddelet brukt i svært liten grad (Riksrevisjonen, 2008).

Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler er normalt svært viktige i et departements arbeid, mens dette har vært lite brukt innenfor IKT-politikk. Blant annet var ingen av målene i eNorgeplanene budsjettforankret før planene ble lansert (Riksrevisjonen, 2008).

Et eksempel på bruk av økonomiske virkemidler finner vi i eNorge 2009 planen hvor det blir tatt opp muligheten til å bruke ulike insentiver for å oppmuntre til økt bruk av offentlige digitale tjenester. Eksempler på dette er for eksempel utsatte frister og/eller raskere svar på søknader. Rapporten legger også opp til at det offentlige skal bruke sin rolle som kunde ovenfor næringslivet til å fremme økt bruk av elektronisk handel.

Når det gjelder direkte bruk av økonomiske insentiver som et verktøy, er dette begrenset. Vi kan under dette punktet ta med besparelser bedrifter og andre brukere oppnår med å bruke Altinn.no og MinSide.no, siden dette er brukt som argument for å få bedrifter til å benytte seg av elektronisk innrapportering.

Informasjons og holdningspåvirkning

Blant virkemidler basert på informasjons og holdningspåvirkning finner vi noen av FADs viktigste virkemidler i perioden ovenfor etater som ikke er direkte underlagt dem. Dette blir gjerne omtalt som myke verktøy (Intervju 1), (Riksrevisjonen, 2008).

³² Utredningsinstruksen legger føringer på arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak.

³³ Økonomireglementet stiller krav til resultatoppfølging av midler bevilget over statsbudsjettet.

I eNorge 2009 blir det foreslått å utarbeide ”best-practice” veiledere, rettet mot offentlige virksomheter, hvor eksempel på suksessfulle IKT-prosjekter blir vist frem. Disse eksemplene skal dokumentere hvordan disse løsningene er blitt integrert i organisasjonene, og hvilke gevinster og/eller forventede effekter som er oppnådd. Dette er videreført i St. meld. 17 (2006-2007) hvor det også er foreslått dette.

KoeF kan også sees på som et informasjonsvirkemiddel. Særlig i perioden under Stoltenberg 2 regjeringen.

St. meld. 19 (2008-2009) foreslår at alle evalueringer, brukerundersøkelser, målinger av ressursbruk og resultater i staten skal gjøres tilgjengelig på nettsidene til statlige virksomheter. Forvaltningen er gjennom forvaltningsloven (1970) § 11 pliktig til å veilede brukere av offentlige tjenester. Virkemidler basert på informasjon og holdningspåvirkning vil derfor være naturlig å rette mot brukere av offentlig sektor.

Organisering

Under virkemidler basert på organisering faller blant annet organene som har blitt opprettet for å arbeide direkte med implementering. Organiseringsvirkemidler er blant de viktigste i perioden, siden både Difi og KoeF i denne sammenhengen regnes som organiseringsvirkemidler.

Når det gjelder organ som har blitt opprettet, vil det største være Difi, med sine ca 210 ansatte. Det at Difi ble opprettet såpass sent i studieperioden vil trekke ned betydningen for min studie. KoeF må med regnes med her, siden det var planlagt opprettet et sekretariat for å understøtte det.

7.1.5 Policyimplementering

7.1.5.1 Organisasjonell og interorganisasjonell implementering

En viktig forutsetning for implementering av IKT-politikk er at denne har foregått i flere ulike offentlige organer. I Norge er statsforvaltningen organisert sektorvis. Slik at for å vellykket implementere IKT-politikk har det vært nødvendig å samarbeide både horisontalt og vertikalt. FADs mulighet til å påvirke andre etater innenfor IKT-politikk har i hovedsak vært knyttet opp mot budsjettprosesser og investeringer (intervju 2). Det som gjør casen spesiell er også

det faktum at hovedaktøren i casen, FAD aldri har hatt noe direkte implementeringsansvar, men har inntatt en rolle som tilrettelegger og samordner. Hvis vi ser på selve implementeringsprosessen bærer denne mer preg av implementering ovenfra, eller såkalt top-down implementering, enn påvirkning fra bakkebyråkrater, det som blir karakterisert som bottom-up.

KoeF er en aktør som har hatt betydning når det gjelder den interorganisasjonelle implementeringen. Bakgrunnen for opprettelsen av KoeF var utfordringene med samordning (intervju 3). Selv om det hersker enighet blant intervjurespondentene at KoeF har vært et viktig organ for samordning, må dette sees opp mot det faktum at KoeF ikke hadde noen formell mulighet til å instruere andre etater på IKT-feltet.

7.1.5.2 Bakkebyråkrater

Et av kjennetegnene for IKT-politikk er at det i liten grad er bakkebyråkrater, som er i direkte kontakt med brukere involvert. Bakkebyråkrater har også vist seg å ha spilt en mindre rolle.

7.1.5.3 Målgrupper

Hovedsakelig kan målgruppene deles inn i to. Brukere av offentlige tjenester, og departementene som FAD hovedsakelig har arbeidet opp mot. Jeg skal først og fremst konsentrere meg om departementene som målgrupper. Her vil kultur innenfor de ulike departementer være sentral. Særlig gjelder dette sektortankegangen som har vært fremtredene i perioden, og som har ført til utfordringer i henhold til samordning. En vesentlig faktor vil også være at FAD er et relativt lite departement.

7.1.6 Hemmende og fremmende faktorer

7.1.6.1 Juridiske faktorer

An enabling legal framework is a critical element of successful e-government implementation. The Norwegian government has taken an active role in setting up such a framework by eliminating legal and regulatory barriers to the provision of online services (OECD, 2005; 48).

Et godt juridisk rammeverk blir av flere trukket frem som svært viktig for implementering av IKT-politikk (OECD, 2005), (Intervju 1).

Det norske regelverket blir generelt sett oppfattet som fremtidsrettet, og godt egnet for å understøtte en vellykket implementering av IKT-politikk (OECD, 2005).

Blant annet er elektronisk kommunikasjon sikret samme juridiske status som papirbasert kommunikasjon, ved at begrepet skriftlig innebærer både papirbasert og elektronisk (Nærings og handelsdepartementet, 2001).

Norsk lovgivning er også blitt endret etter implementering av EU-direktiv. Dette gjelder blant annet innenfor feltene e-ID, ehandel, copyright og personvern.

Juridisk anerkjennelse av e-ID kom i 2001, gjennom implementering av EU-direktivet som omhandlet dette.

Lagring og bruk av personlige opplysninger er i Norge regulert av personopplysningsloven (2001). Personopplysningsloven (2001) legger begrensinger og føringer på innsamling, bruk og lagring av personopplysninger. Blant annet er det et krav at opplysninger ikke kan brukes senere til formål som er uforenelig med det opprinnelige formålet for innsamlingen, uten at den registrerte samtykker. Slik sett blir mulighetene for utveksling av informasjon mellom ulike registre sterkt begrenset. Dette blir også trukket frem som en av grunnene til den manglende samordningen på IKT-feltet. Personopplysningsloven blir også trukket frem av flere som et hinder for å utnytte effektivitetspotensialet som ligger i IKT (Riksrevisjonen, 2008), (intervju 1).

7.1.6.2 Kulturelle faktorer

De største barrierene mot et nødvendig tempo i samordning, sentralisering og samhandling, var folks holdninger om at hos oss er det så spesielt. Dere må gjerne samordne, men hos oss må vi ha vårt eget (Intervju 3).

I intervju 3 blir organisasjonskulturen i forvaltningen trukket frem som en viktig hindring for implementering og samordning av IKT-politikk. Sektortankegangen blir trukket frem som fremtredene, noe som gjorde det utfordrende å lansere IKT-politikk basert på samordning mellom etatene.

Endringen fra løsninger skreddersydd den enkelte etat, til fellesløsninger blir ofte beskrevet som en pendel som svinger fra desentraliserte, autonome etater, til sentralisering, koordinering og samordning (Intervju 1 og 2). I begynnelsen av perioden var etatene på IKT-området forholdsvis desentralisert og autonome, mens det utover i perioden ble mer og mer fokus på samordning. KoeF blir blant annet trukket frem som en aktør som spilte en viktig rolle da ”pendelen” var rettet mot desentralisering og autonomi (Intervju 1,2 og 3). Kulturelle faktorer har for en stor del virket hemmende på implementeringen av IKT-politikk, ved at det har vært motvilje mot fellesløsninger.

7.1.6.3 Teknologiske faktorer

Det at det er gjort plattformvalg som forhindrer standardisering og utskifting av de plattformene har en pris som gjør det vanskelig å knipse med fingeren og få gjort noe med det (Intervju 3).

Allerede eksisterende IKT-systemer vil være med å legge føringer på hva som er mulig å oppnå, da disse systemene legger kan legge begrensinger. IKT-systemene i forvaltningen tidlig på 2000-tallet var i stor grad utviklet for en spesifikk etat og dennes behov. Systemene har i liten grad vært designet for å kunne brukes på tvers av etatsgrenser. Å erstatte disse systemene med nye systemer mer orientert mot samordning fantes det ikke finansiell dekning for. Slik ble disse systemene en bremsekloss frem til disse ble skiftet ut med nye systemer (intervju 3). Samtidig vil ny teknologi gi nye muligheter til effektivisering og nye tjenester. Teknologiske faktorer har virket både hemmende og fremmende på implementeringen av IKT-politikk, ved at ny teknologi har gitt nye muligheter og at gamle løsninger har lagt føringer.

7.1.6.3 Økonomiske faktorer

Begrensinger knyttet til økonomi kan grovt sett deles i to deler. Den første delen knytter seg til vanskeligheter til finansiering av tverrgående IKT-tiltak. Riksrevisjonens undersøkelse (2008) viser at 64 % av spurte statlige etater sier seg helt eller delvis enig at økonomi er en hindring for tverrgående IKT-løsninger.

Den andre delen knytter seg til økonomi som en begrensende faktor for gjenbruk av offentlig informasjon. Hvor det normalt sett vil være virksomheten som først gjør informasjonen tilgjengelig, som tar kostnaden, mens virksomheter som gjenbraker informasjonen tar ut mesteparten av gevinsten. Med andre ord vil virksomheten som eier informasjon ha lite eller ingen insentiver for å gjøre denne tilgjengelig for andre virksomheter.

Måten finansieringsregimet er lagt opp gjør at det tar lang tid fra en god ide dukker opp til den er gjennomarbeidet, konkretisert, utredet og forankret. Dette gjør at finansiering kan være utfordrende, da statsbudsjettet i stor grad vil være ferdig et år i forveien (intervju 1).

Langsiktig finansiering av prosjekter kan også være problematisk, da statsbudsjettet går fra år til år. I OECDs (2005) spørreundersøkelse blir budsjettmessige hindringer sett på som den største utfordringen for en vellykket implementering av IKT-politikk, utfordringene med langtidsfinansiering blir også trukket frem som viktige. I intervjuene OECD (2005) gjorde i forbindelse med rapporten kommer det frem at Finansdepartementet mente at

langtidsfinansiering var tilstrekkelig ivarettatt av de eksisterende mekanismer og at det fantes særskilte regler for IKT-prosjekter for å sikre tilstrekkelig investering over tid til disse. Finansdepartementet mente videre at oppfattelsen av dette som et problem, skyldes misoppfatninger og mangelfull informasjon.

Finansiering av tverrgående IKT-tiltak blir ofte trukket frem som problematisk, særlig gjelder dette tverrsektorielle tiltak (Riksrevisjonen, 2008), (intervju 1).

Målene i eNorgeplanene har i liten grad vært forankret i Statsbudsjettet, og IKT-satsing har en lite sentral plass i Statsbudsjettet (Riksrevisjonen, 2008). Økonomiske faktorer har til en viss grad virket hemmende for implementeringen av IKT-politikk.

7.1.6.4 Organiseringsmessige faktorer

Måten forvaltningen har vært organisert på for å implementere IKT-politikk har også endret seg i perioden. I 2004 fikk FAD eneansvar for IKT-politikk, og frem til Difi ble opprettet i 2008 var det IKT-politisk avdeling i FAD som hadde det formelle ansvaret for å koordinere, samordne og implementere IKT-politikk. Denne avdelingen hadde i perioden aldri over 25 ansatte. Opprettelsen av Difi blir trukket frem som svært viktig for å avlaste IKT-politisk avdeling ved å overta de typiske direktoratsoppgavene, og slik gi FAD muligheten til å orientere seg mer mot samordning (intervju 1 og 2). Organisering har først og fremst virket hemmende på implementering av IKT-politikk, mens faktorer som opprettelsen av KoeF og Difi har virket fremmende.

7.1.6.5 EU

EU blir i varierende grad trukket frem som viktige. OECDs rapport trekker spesielt frem EUs betydning, mens EUs rolle blir sett på som mindre viktig av andre (intervju 3). EUs arbeid blir trukket frem som en sterk påvirkningskraft, spesielt på området om gjenbruk av offentlig informasjon, gjennom EU-direktivet om gjenbruk av offentlige data. (intervju 2). Antagelsen er at EU vil være en viktigere aktør i agendasettingsfasen enn i policydesign og implementeringsfasen. Når det gjelder enkeltland som forvaltningen ser til for inspirasjon er det særlig Danmark som blir trukket frem (intervju 1).

7.1.7 Implementeringsresultater

Selv om implementering av IKT kan sies å være en kontinuerlig prosess, vil det for analysen være nyttig å se hvilke resultater som har blitt oppnådd ved studieperiodens utløp i 2009. Det finnes ingen evalueringsrapport som spesifikt går inn på status for IKT-politikk i 2009, den

evalueringsrapporten som ligger nærmest i tid er Riksrevisjonens rapport. Denne vil derfor bli brukt i noe grad, og utfylt med Evalueringsrapport eNorge 2009, eRøys 2009 og egne funn.

Det har i perioden ikke vært noe revolusjonær endring i teknologien som ligger til grunn, som for eksempel fremveksten av internett på begynnelsen av 90 tallet. Utviklingen kan snarere karakteriseres som evolusjonær. Teknologi som kan trekkes frem er utvikling i håndholdte enheter, spesielt ”smarte” mobiltelefoner, som har gitt brukere av elektroniske tjenester muligheten til å få tilgang til disse tjenestene uavhengig av å ha tilgang til en datamaskin. Dette igjen har gitt muligheten til å utvikle såkalte lokasjonsbaserte tjenester, et eksempel på dette som bruker offentlige data er muligheten til å få opp opplysninger fra skattelistene avhengig av hvor man befinner seg. For eksempel hva gjennomsnittsinntekten er i den gaten man måtte befinne seg i. Dette er teknologi som har blitt aktuelt relativt sent i min studieperiode, og dermed har hatt relativt liten relevanse for min studie.

Forvaltningen selv snakker som tidligere nevnt, om en pendel som svinger fra autonomi for enkeltetater, til mer fokus på samordning og fellesløsninger (intervju 1 og 2), (Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, 2006a). Hvis vi bruker denne metaforen kan vi si at denne pendelen har svingt mot fellesløsninger gjennom hele perioden. Dette gir seg også utslag i hvordan implementeringsarbeidet for IKT-politikk har vært organisert i perioden. Fra opprettelsen av KoeF, som var et lite organ, til opprettelsen av Difi, som er et direktorat med spesielt ansvar for IKT-politikk og samordningen av denne.

Hvis vi ser på tjenestene som er tilgjengelig for brukere har det vært en noe mindre utvikling på dette område. Mye av mangelen på fremgang på dette området kan nok tilskrives det offentliges manglende evne til å få på plass gode løsninger basert på e-ID. Siden sikker identifikasjon på nett vil være en forutsetning for å kunne tilby visse tjenester elektronisk. E-ID-løsninger er lansert for de tre laveste sikkerhetsnivåene. Blant tjenestene som disse gir tilgang til fra Norge.no/MinSide, er blant annet mulighet til å melde adresseendring til Folkeregisteret, mulighet til å sende søknad om skattekort, og diverse søknader til Statens Lånekasse for Utdanning.

FAD har også styrket sin rolle som samordner av IKT-politikk i perioden, av særlig betydning har vært opprettelsen av Difi, som har ført til at IKT-politisk avdeling i FAD har kunnet blitt avlastet en del av sine tidligere ”typiske direktoratsoppgaver”(intervju 2). Men det kan også trekkes frem at FAD har fått muligheten til å uttale seg om tildelingsbrev fra andre departement til underliggende etater (ibid.). Dette er dog noe som har kommet svært sent i studieperioden min.

Hvis vi ser på evalueringsrapportene (Underveisrapport eNorge 2009, eRøys 2009 og Riksrevisjonens rapport) kan vi bruke deres evaluering av måloppnåelsen til å tegne et større bilde for hvor vellykket implementering av IKT-politikk har vært i perioden. Det bør tas høyde for at målene som er evaluert er ment å være ambisiøse, slik at det ikke nødvendigvis trenger å bety at implementeringen ikke har vært vellykket om målene ikke er oppnådd. De to evalueringsrapportene skiller seg både i tid (Underveisrapport eNorge 2009 ble lansert i 2006, Riksrevisjonens rapport to år senere), og hvordan de stiller seg til graden av måloppnåelse. Riksrevisjonens rapport tegner et noe mer nøkternt bilde av graden av måloppnåelse enn Underveisrapport eNorge 2009. Områder som Riksrevisjonen særlig trekker frem som mangelfulle med tanke på måloppnåelse er sikkerhetsløsninger, forvaltningstandarder og felles IKT-arkitektur. Alle disse områdene er grundig behandlet i rapportene i perioden. Når det gjelder de overordnede målene i perioden vil måling av disse by på større problemer, jeg velger derfor å ikke legge stor vekt på dem. En annen måte å måle i hvilken grad regjeringen(e) har ”lykkes” med sin IKT-politikk vil være å sammenligne Norge med andre land. I EUs eGovernment benchmark 2009 samler rangeringer fra 5 forskjellige rapporter omkring e-forvaltning

Benchmark	Ranking	Size peer group
EC eGovernment benchmark 2009 (Avail./Soph.)	11/15	31
UN eGovernment Readiness Index 2008	3	189
WEF Global Competitiveness Index 2009-2010	14	133
WEF Networked Readiness Index 2008-2009	8	134
EIU eReadiness Ranking 2009	4	70

Figur 7.1. Oversikt over Norges rangering på ulike e-forvaltningsindekser (EU-kommisjonen, 2009; 118).

Norway is a leading Information Society, with a strong performance in implementing ICT in the public sector, particular in citizen use of eGovernment. Progress is also made in usage by business and online availability of eGovernment. In Norway eGovernment is part of a wider information society policy, with a focus on servicing the citizen and developing the required back office infrastructure. Norway has recently consolidated its eGovernment organisation, to improve coordination and consistency. Its highly decentralised governance model remains a challenge for the development and procurement of shared services and systems (EU-kommisjonen, 2009; 18).

Hvis vi ser på tallene herfra, ser vi at Norge generelt sett ligger høyt oppe på disse rangeringene, selv om Norge ligger i midtskiktet blant EU-land. Vi kan fra dette trekke slutningen at Norge ligger relativt langt fremme på dette feltet internasjonalt. En annen faktor som underbygger synet på implementering av IKT-politikk som vellykket, er stortingsdebatten til St.meld.17 (2006-2007) og St. meld. 19 (2008-2009) som er preget av gjennomgående konsensus omkring dette.

Selv om det er mye som tyder på at implementering av regjeringens IKT-politikk i perioden kan karakteriseres som vellykket, er det et faktum at IKT fremdeles er et felt med svært lite sentral styring.

7.2 Forholdet mellom policyformulering, design og implementering

Forholdet mellom fasene må sees i lys av det spesielle ved IKT-politikk, nemlig at det er et felt hvor samordning mellom ulike aktører har spilt en svært sentral rolle. Dette finner vi igjen i policyformuleringsfasen, hvor mangel på samordning blir identifisert som et problem gjennomgående i studieperioden. Hvis vi følger dette videre til policydesignfasen finnes det eksempler på at økt samordning på IKT-feltet i sentralforvaltningen blir trukket frem som mål. Policyinstrumentene som det blir lagt opp til for å nå målene baserer seg hovedsakelig på informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler. Men utover perioden blir det lagt opp til stadig mer bruk av, spesielt normative, men også fysiske og organiseringsvirkemidler. Økonomiske virkemidler blir det lagt opp til i begrenset grad.

Videre i implementeringsfasen er det tydelig at det skjer et skifte i perioden fra spesialisering og egne løsninger, til fellesløsninger og samordning. Det finnes dermed en sammenheng mellom policyformulering, design, og implementering

7.3 Tolkning i lys av de teoretiske perspektivene

I denne delen skal jeg sammenligne de teoretiske perspektivene med hovedfunnene fra empirien. Formålet med dette er å kunne si noe om forklaringskraften til hvert av perspektivene.

7.3.1 Instrumentelt perspektiv

Når det er snakk om forvaltning opererer vi med to ulike ledelser, politisk ledelse og ledelse innad i forvaltningen. Når vi bruker et instrumentelt perspektiv antar vi at det vil være mulig å finne endringsforslag som skal bidra til å gjøre organisasjonene mer effektive. Vi antar da at ledelsen er klar over hvilke utfordringer organisasjonene som er involvert i

politikkimplementeringen står ovenfor, og at de har kunnskap om tilgjengelige ideer og hvilke konsekvenser disse har. Med utgangspunkt i denne kunnskapen vil løsningen som er mest effektiv bli valgt. Antagelsen når vi bruker et instrumentelt perspektiv er at målene allerede er formulert og at disse er konkrete. Vi kan knytte det instrumentelle perspektivet mot top-down implementeringsteori, hvor implementering i stor grad skjer ovenifra og ned.

Det instrumentelle perspektivet kan brukes til å forklare det økende fokuset på samordning gjennom perioden. Da samordning av offentlig IKT-politikk ble ansett som å gi overordnet gevinst. Mange av målene vil dermed bli knyttet opp mot samordning.

Vi kan også forvente at opprettelsen av Difi mot slutten av perioden har hatt stor innvirkning på grunn av det instrumentelle perspektivets vektlegging av organisasjonsstruktur. Det hersker også enighet blant respondentene om at dette er tilfellet (Intervju 1 og 2). Faktorer som vil ha en særlig innvirkning på politikkimplementering i det instrumentelle perspektivet vil særlig være organisering av forvaltningen.

7.3.2 Tolkning i lys av den integrerte implementeringsmodellen

Policyformulering og design

Når det gjelder policyformulering vil det instrumentelle perspektivet ha høy forklaringskraft, siden vi kan anta at en økt satsing på IKT i offentlig sektor vil kunne gi store effektivitetsgevinster.

Hovedformålet med disse fasene vil i henhold til det instrumentelle perspektivet være å velge ut hvilke policyinstrumenter som skal brukes for å løse de antatte problemene. Antagelsen blir da at disse blir valgt ut på grunnlag av hvilke policyinstrumenter som er antatt å være mest effektive.

De antatte problemene som er identifisert kan hovedsakelig identifiseres som muligheter for effektivisering, som man går glipp av med mindre IKT utnyttes tilstrekkelig.

Hovedvekten av policyinstrumentene i perioden kan klassifiseres under informasjons og holdningspåvirkning, men også noen normative og organiseringsvirkemidler. Selv om det har vært en utvikling i perioden mot økt bruk av normative og organiseringsvirkemidler. Informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler har til en viss grad vist seg å ikke være tilstrekkelig (Intervju 1,2,3), (Riksrevisjonen, 2008), og det store fokuset på dette vil trekke ned forklaringskraften til det instrumentelle perspektivet. Den økte bruken av organisasjonsvirkemidler, da særlig med opprettelsen av Difi, som har vist seg å være mer effektive i perioden kan derimot sies å styrke det instrumentelle perspektivets forklaringskraft.

Med bakgrunn i dette kan vi konkludere med at det instrumentelle perspektivet har middels forklaringskraft når det gjelder policyformulering og design.

Organisasjonell og interorganisasjonell implementering

Siden det er flere ulike organisasjoner som er involvert i selve policyimplementeringen, kan man forvente ut fra et instrumentelt perspektiv, hvis vi legger til grunn at en samordnet politikk er rasjonelt, at det vil opprettes et sterkt samordningsorgan. Selv om det er opprettet flere samordningsorgan i perioden, kan ingen av disse sies å være sterke i den forstand at de har mulighet til å pålegge og instruere andre virksomheter. Som en kontrast til dette kan det legges vekt på utviklingen i perioden som går i retning av sterkere samordningsorganer og flere virkemidler for FAD, da spesielt muligheten til å kunne komme med innspill angående andre departementers tildelingsbrev som omhandler IKT. En av forventningene som er trukket fra det instrumentelle perspektivet, er at det vil være en nær kobling mellom de formulerte politikkmålene og måten forvaltningen er organisert for å løse dem. Hvis vi legger dette til grunn vil opprettelsen av Difi ha stor betydning. Opprettelsen av Difi vil ha særlig betydning ved bruk av det instrumentelle perspektivet fordi organisasjoners struktur har stor betydning for politikkipplementeringen. Ved opprettelsen av Difi ble det for første gang i Norge opprettet en etat med direkte ansvar for implementering av IKT-politikk. Betydningen for min case blir noe mindre da dette skjedde såpass sent i studieperioden. Også KoeF vil være et viktig organ i så måte, ved at KoeF ble opprettet med hovedformål å understøtte samordning av IKT-politikk. Det bør likevel legges vekt på at KoeF var lite både i størrelse og møteomfang. Respondentene er likevel enig om at KoeF var et effektivt virkemiddel for å samordne IKT-politikk (OECD, 2005), (intervju 1 og 3).

Antagelsen ved bruk av det instrumentelle perspektivet er at graden av kontroll den utøvende statsmakt utøver vil ha en innvirkning på implementeringen ved at regjeringen vil ha bedre mulighet til å styre investeringer innenfor IKT, om den står sterkere mot Stortinget. Hvis vi ser på perioden som en helhet er det vanskelig å spore noen store endringer som følge av regjeringsskiftet, selv om store milepæler som, lanseringen av St. meld. 17 (2006-2007), og opprettelsen av Difi skjedde under Stoltenberg 2 regjeringen. Det er likevel ikke til å komme utenom at også svært mye innenfor IKT-politikk kan tilskrives tidligere regjeringer. Grunnen til at denne antagelsen ikke holdt kan i stor grad være den ukontroversielle og ikke-ideologiske naturen til IKT-politikk. Dette har blant annet kommet til uttrykk i regjeringen Stoltenberg 2s videreføring av eNorge 2009, og stortingsdebatten til St. meld.17 (2006-2007).

At implementeringen av IKT-politikk i stor grad dreier seg om interorganisasjonell implementering vil komplisere denne ytterligere. Siden forutsetningen er at de ulike aktørene handler formålsrasjonelt kan man forvente at det vil være få insentiver for samordning, om disse ikke blir spesifikt opprettet. Det vil si enkeltetater vil handle etter hva de oppfatter er til deres eget beste. Direkte insentiver for å understøtte samordning er ikke brukt, men er nevnt i Strategi for IKT i offentlig sektor. Vi kan dermed forvente at de ulike aktørene vil tendere mot å velge egne spesialiserte løsninger, heller enn fellesløsninger. Dette var også i stor grad tilfellet ved begynnelsen av perioden. Det vil være vanskelig å forklare dreiningen mot økt samordning på bekostning av autonomi for enkeltetater med begrenset rasjonalitetslogikk, siden det i perioden har vært lite bruk av insentiver for å øke samordning. En mulig forklaring kan være at etater i løpet av perioden har endret syn på samordning slik at økt samordning blir sett på som positivt for enkeltetater, det er imidlertid ingenting som tyder på at dette er tilfellet. Hvis vi derimot ser på implementeringen som en Top-down prosess, det vil si fra politisk og administrativ ledelse, vil det vært mulig å bruke en begrenset rasjonalitetslogikk for å forklare økt dreining mot samordning. Bakgrunnen for dette er da at det blir ansett for å være mer effektivt og dermed formålsrasjonelt med en økt grad av samordning. Dermed blir mål formulert på en slik måte at det understøtter samordning, og pendelen beveger seg mot økt samordning.

En annen antagelse som er basert på regjeringsskiftet er at det vil være mulig å spore en markant endring, med tanke på antagelsen om ulikhet i mål og virkemiddelbruk. Denne antagelsen viser seg å ikke holde, da det ikke har vært stor forskjell mellom de to regjeringene.

Implementeringsresultatet

Ved å bruke det instrumentelle perspektivet vil resultatet av implementeringen være nært knyttet opp mot organisasjonsstrukturen i offentlig sektor. Da det ikke har vært noen endring i enkeltetaters organisasjonsstruktur, er det mer naturlig å se på strukturen til forvaltningen som en helhet. Den største endringen i perioden er i så henseende opprettelsen av Difi i 2008. Man kan derfor forvente ut fra det instrumentelle perspektivet at dette er av stor betydning. Det finnes belegg for å hevde dette (Intervju 1 og 2), men effekten for min case blir minsket av at Difi ble opprettet såpass sent i studieperioden.

Siden det instrumentelle perspektivet legger vekt på formelle mål, vil det at St. meld. 17 (2006-2007) ble lagt frem i 2006, være av stor viktighet. Frem til dette er målene for IKT-politikk lagt frem i rapporter og planer med varierende grad av forpliktelse involvert. Ved lanseringen av stortingsmeldingen var dette første gang Stortinget debatterte og behandlet en

overordnet IKT-politikk. Man kan derfor forvente at målene som resulterte av dette vil bli oppfattet som mer forpliktende enn tidligere mål, og dermed at graden av implementering vil øke. Selv om det kan hevdes at implementeringen av IKT-politikken har akselerert mot slutten av perioden, er det ikke nødvendigvis grunnlag for å hevde at dette skyldes St.meld. 17 (2006-2007). Siden det vil være vanskelig å måle om St.meld. 17 (2006-2007) er en avhengig eller uavhengig variabel.

Om vi tar utgangspunkt i at implementeringen kan karakteriseres som relativt vellykket vil det instrumentelle perspektivet ha en sterk forklaringskraft på dette.

FAD

Implementeringsarbeidet i FAD er preget av den såkalte samordningspendelen, som i perioden har svingt mot økt fokus på samordning innenfor IKT, og vekk fra selvstendige egenutviklede løsninger for enkeltetater. Dermed har FAD gjennom perioden blitt en stadig viktigere aktør, noe som gjør seg gjeldende i en økende bredde i FADs virkemidler for å kunne samordne IKT-politikk. Hvis vi ser dette i lys av et instrumentelt perspektiv kan det sees som at FAD i seg selv har blitt et viktigere verktøy for implementering av IKT-politikk.

7.3.2 Institusjonelt perspektiv

Når vi bruker det institusjonelle perspektivet blir fokuset lagt på de uformelle normene og verdiene i en organisasjon. Et viktig moment blir derfor forvaltningens syn på samordning. Siden studien har vist at kulturen i forvaltningen gjennomgående har vært negativ mot samordning, er antagelsen at dette har virket inn negativt på mulighetene for å implementere en vellykket IKT-politikk. En kulturell verdi som vil ha en motsatt effekt er den som legger vekt på effektivitet i forvaltningen. Effektivitetshensyn er mye trukket frem som et argument for økt satsing på IKT og fellesløsninger.

Det institusjonelle perspektivet kan vi knytte opp mot en bottom-up tankegang med tanke på implementering. Nærmere bestemt at implementering i stor grad skjer nedenfra og opp, ved den direkte implementeringen til bakkebyråkrater.

Stiavhengighet vil være et viktig begrep for å forklare forvaltningens manglende vilje til samordning. Antagelsen er da at når aktører i en etat blir stilt ovenfor en situasjon der de må ta stilling til samordning, vil velge et alternativ som innebærer status quo eller mindre samordning, på bakgrunn av anvendelsen av passende logikk. Dette kan forklare manglende politikkipplementering. Opprettelsen av Difi vil ha mindre betydning i det institusjonelle

perspektivet. Faktorer som vil ha en særlig innvirkning på politikkimplementeringen i det institusjonelle perspektivet er særlig kulturelle faktorer.

7.3.2.1 Tolkning i lys av den integrerte implementeringsmodellen

Policyformulering og design

Hvis vi bruker et institusjonelt perspektiv på policyformulering vil antagelsen være at tidligere policyformulering vil spille inn. Det er vanskelig å konkludere noe sikkert på bakgrunn av dette, siden IKT-politikk er relativt nytt.

Ved bruk av det institusjonelle perspektivet er antagelsen at tidligere politikkimplementering vil legge sterke føringer i policyformuleringsfasen. Ved valg av implementeringsvirkemidler vil antagelsen med bakgrunn i stiavhengighet være at det vil bli valgt virkemidler som har vært brukt tidligere. Dette kan forklare fokuset det har vært på informasjons- og holdningspåvirkningsvirkemidler, siden dette har vært mest brukt tidligere da potensialet til IKT for å fremme effektivitet og fellesløsninger ikke ble ansett å være så stort, og behovet for samordning ikke var til stede. Denne antagelsen stemmer godt med det faktum at hovedvirkemiddelet til FAD i perioden har vært basert på informasjon og holdningspåvirkning. Men kan ikke forklare den økte bruken av organiseringsvirkemidler i studieperioden.

Vi kan konkludere med at det institusjonelle perspektivet har en middels forklaringskraft på policyformulering og design.

Organisasjonell og interorganisasjonell implementering

Offentlig sektor drifter og supporterer i stor grad sine egne IKT-løsninger, dette vil ha en positiv innvirkning på politikkimplementeringen.

Hvis vi ser på de etablerte normene, maktstrukturene og nedfelte rutiner vil det være mest naturlig å bruke disse som uavhengige variabler. Det vil si at disse påvirker politikkimplementeringen. Siden disse allerede etablerte normene i stor grad er et resultat av sektororganisering, og i mindre grad vertikal fristilling, vil antagelsen være at disse virker konserverende og dermed vil gjøre implementering av IKT-politikk vanskeligere. Slik blir det vanskelig å bruke et institusjonelt perspektiv for å forklare den økte dreiningen mot samordning. Forklaringskraften til det institusjonelle perspektivet anser jeg som svak i forhold til implementeringen.

Implementeringsresultatet

Når det gjelder målene i det institusjonelle perspektivet er antagelsen at de formelle målene vil ha en underordnet betydning til de uformelle. Å måle dette nøyaktig vil være problematisk,

men det vil være rimelig å anta at de uformelle målene ikke avviker prinsipielt fra de formelle, og forskjellene skyldes indre og/eller ytre press på organisasjonene. I forhold til dette vil KoeF være et viktig organ. En stor del av KoeFs arbeid i sin første perioden var knyttet opp mot uformelle mål og verdier, da særlig rettet mot etatsledere i offentlig sektor.

Siden det institusjonelle perspektivet legger vekt på uformelle normer og verdier, vil dette være av stor betydning. Antagelsen vil da være at synet på IKT som å ha en hovedsakelig arkivstøttefunksjon fremdeles vil henge igjen i en viss grad, i tillegg til normer og verdier basert på sektororganisering. Det institusjonelle perspektivet har lav forklaringskraft ovenfor implementeringsresultatet.

FAD

FADs rolle sett i et institusjonelt perspektiv er det først og fremst FADs rolle som bærer av allerede etablerte normer og verdier som er vesentlig. For å forklare FADs økte betydning i perioden kan vi legge vekt på at økt fokus på effektivitetsnormer i offentlig sektor har ført til en erkjennelse om at samordning og fellestjenester på IKT-området

7.4 Konklusjon

Studien viser at samordningen på IKT-feltet var svak ved perioden begynnelse, men at samordning ble stadig viktigere. På tross av dette er det fremdeles et felt hvor den sentrale styringen er forholdsvis svak og virkemidlene FAD har tilgjengelig for å samordne IKT-politikk ofte blir trukket frem som svake (Riksrevisjonen, 2008).

Hovedfunnene som er presentert er hovedsakelig at det har vært økt samordning når det gjelder IKT-politikk i perioden. Hovedsakelig kan vi forklare dette med å bruke et instrumentelt perspektiv, kombinert med et top-down syn på implementering. Med andre ord er fokuset på økt samordning kommet ovenfra. Samordning av IKT-politikk må også kunne kategoriseres som vanskelig, da dette går imot sektorprinsippet, og mål og resultatstyringsprinsippet. Policyvirkemidlene som har vært brukt for å implementere IKT-politikk på overordnet nivå, har hovedsakelig vært informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler.

8. Avslutning

Hovedtendensen i perioden må sies å være det øket fokuset på samordning og fellesløsninger på tvers av etatene. Det finnes mange eksempler på dette, utarbeidelse av felles IKT-arkitektur for offentlig sektor og lanseringen av portalene MinSide.no, og Altinn.no. På tross av dette økte samordningsfokuset har det aldri vært snakk om å rokke ved sektorprinsippet, eller mål og resultatstyring. Implementeringen av IKT-politikk skjer fremdeles hovedsakelig på lokalt plan, men med sterkere sentrale føringer.

Utgangspunktet for denne oppgaven har vært problemstillingen: *Beskrive og forklare implementeringen av regjeringens IKT-politikk, med fokus på sentralforvaltningen i perioden 2002-2009.*

Forskningsspørsmålene utledet av denne problemstillingen har vært:

- 1) *Hvilke teoretiske perspektiver er best egnet til å forklare dette?*
- 2) *Hvilke virkemidler er brukt for å implementere IKT-politikk?*
- 3) *Hvilke faktorer virker hemmende og fremmende på politikkimplementeringen?*
- 4) *Har det vært noen forskjell på de to regjeringene, eventuelt hvilke forskjeller er dette?*
- 5) *På hvilken måte henger policydesign og formuleringsfasen sammen med policyimplementeringsfasen?*

Ved å ta utgangspunkt i fasene policyformulering, design og implementering, og kombinere disse med et instrumentelt og institusjonelt organisasjonsteoretisk perspektiv ble det mulig å følge to ulike regjeringer, og hvordan de så på IKT-politikk.

Det instrumentelle perspektivet kombinert med et top-down syn på implementering hadde størst forklaringskraft på implementeringsfasen og dermed endringene som skjedde i perioden. Men også i designfasen kan vi bruke det instrumentelle perspektivet til å forklare den økende bruken av organiseringsvirkemidler. Det instrumentelle perspektivet kan derimot vanskelig forklare målene som blir formulert i designfasen, siden det ligger implisitt i det instrumentelle perspektivet at disse allerede er formulert. I formuleringsfasen vil det instrumentelle

perspektivet ha høy forklaringskraft, siden antagelsen er at en økt bruk av IKT i offentlig sektor faktisk vil gi mange effektivitetsgevinster.

Det institusjonelle perspektivet kombinert med et bottom-up syn på implementering kan vi si har liten til middels forklaringskraft på implementeringsfasen. Forklaringskraften ligger for det meste i å kunne forklare manglende implementering. I designfasen har det institusjonelle perspektivet middels forklaringskraft i den forstand at det forklarer den store bruken av informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler, men det er vanskelig å forklare dreiningen mot andre virkemidler.

Hvis vi setter de to perspektivene opp mot hverandre er det først og fremst tydelig at det instrumentelle perspektivet vil ha noe høyere forklaringskraft. Først og fremst skyldes dette at det har skjedd endringer i perioden, som det institusjonelle perspektivet med sitt fokus på stiavhengighet og organisasjonskultur som virker konserverende, har vanskelig for å forklare. For eksempel vil det institusjonelle perspektivet vil være relevant å bruke for å forklare den store avhengigheten til FAD på virkemidler basert på informasjon og holdningspåvirkning. Men kan ikke forklare dreiningen mot økt bruk av normative og organiseringsvirkemidler. Hvis vi ser på implementeringsfasen er det klart at mer og mer av implementeringen skjer ovenifra, slik at et top-down syn på implementering vil være mer fruktbart enn bottom-up for å forklare implementeringen. Selv om fremdeles mye implementeringsarbeid skjer lokalt i de enkelte etater, er det en merkbar økning i føringer, fellestiltaksplaner og så videre fra sentralt nivå. Vi kan konkludere med at det instrumentelle perspektivet vil være best egnet for å forklare problemstillingen.

På spørsmålet om hvilke virkemidler som har blitt brukt i perioden vil svaret være at det fra begynnelsen vært et stort fokus på det jeg har valgt å klassifisere som informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler. Et godt eksempel på dette vil være arbeidet til KoeF, selv om jeg har valgt å klassifisere KoeF i seg selv som et organiseringsvirkemiddel, er arbeidet til KoeF et godt eksempel på bruken av informasjons og holdningspåvirkningsvirkemidler, særlig gjelder dette under Stoltenberg 2 regjeringen. Når det gjelder normative virkemidler har hovedvekten av bruken av disse gått på justeringer i lovverket for å gjøre dette bedre tilpasset til bruk av IKT. Men det har også vært et økende fokus på fellestiltaksplaner, som blir klassifisert under normative virkemidler. Organiseringsvirkemidler kan hovedsakelig sies å være brukt i opprettelsen av KoeF og Difi. Dette vil være svært viktige og sentrale virkemidler.

De fysiske virkemidlene innebefatter hovedsakelig de offentlige nettportalene, som har blitt brukt for å samle tilbudet av offentlige tjenester til brukere. Økonomiske virkemidler ser ut til å ha blitt brukt i begrenset grad.

Det er først og fremst to faktorer som har virket hemmende på politikkipplementeringen.

Kulturelle faktorer som innebefatter holdninger og verdier i sentralforvaltningen.

Den andre faktoren var allerede eksisterende teknologiske plattformer. Disse var gjerne spesialisert mot en enkelt etats behov, uten noe fokus på samhandling med andre systemer. De budsjettmessige barrierene mot å bytte disse systemene med nye systemer, som var designet mer mot samhandling var betydelige (intervju 3).

Faktorer som hovedsakelig har virket fremmende er blant annet et oppdatert juridisk rammeverk, som har gitt gode rammebetingelser for innførelsen av elektroniske løsninger (OECD, 2005). Endringer i hvordan forvaltningen er organisert har også spilt en stor rolle for å fremme implementeringen av IKT-politikk. De viktigste endringene i så måte er sentralisering av ansvar for IKT-politikk til FAD i 2004 og opprettelsen av Difi i 2008.

Når det gjelder regjeringsskiftet ser ikke dette ut til å ha hatt en markant innvirkning på hvordan IKT-politikk har blitt formulert eller implementert. Hovedgrunnen til dette vil nok være at økt bruk av IKT og effektivitetsgevinstene dette er antatt å gi, er omgitt av svært få ideologiske føringer og er relativt ukontroversielt. Selv om det er mulig å spore enkelte spor av ideologisk påvirkning³⁴ er likhetene mellom de to regjeringene mye mer markant enn forskjellene. Ved at vi kan se en linje som går på økt utbredelse av IKT og større samordning gjennom hele studieperioden.

8.1 Generalisering

Hvis vi skal kunne si noe om generaliseringmulighetene til et case må vi først stille spørsmålet om dette er mulig.

I mitt case kan man se på samsvaret mellom implementeringen av IKT-politikk og andre politikkområder, jo større samsvar det er her, desto større er generaliseringsgyldigheten. IKT-politikk skiller seg ut ved at det er et politikkkfelt hvor det tradisjonelt har vært lite sentral styring og samordning, og hvor det er de enkelte etater som i stor grad har utformet sine egne løsninger. IKT-politikk er også spesielt ved at det overlapper mange andre politikkområder, som utdanningspolitikk og helsepolitikk. Empirisk generalisering vil med andre ord være

³⁴ Skattelette er nevnt i eNorge 2009.

vanskelig med kun ett case. En annen ting som vanskeliggjør generaliseringsmulighetene er at det er gjennomført relativt lite forskning på feltet IKT-politikk.

8.2 Videre studier

I forhold til videre studier er det flere mulige innfallsvinkler. På sikt vil det være mulig å se på perioden etter 2009. Her vil det være interessant å se på om ”samordningspendelen” fortsetter å svinge mot økt samordning og fellesløsninger, eller om den har stoppet opp. Et annet forhold som kan være fruktbart å se på den teknologiske utviklingen med blant annet den siste tidens økning i popularitet til såkalte smarte telefoner, telefoner som gjør det mulig å tilby nye tjenester basert på brukerens lokasjon³⁵. En annen mulig innfallsvinkel er den økende bruken av sosiale medier. Har innvirkning på tjenestene som blir tilbudt brukere av offentlige tjenester. Foreløpig er dette fremdeles umodent, men dette er noe som FAD jobber med (intervju 1).

En annen innfallsvinkel for videre studier vil være å foreta en sammenlignende studie mellom Norge og andre sammenlignbare land. En slik studie vil kunne være både kvalitativ og kvantitativ.

Det vil også være mulig å studere den samme tidsperioden med andre teoretiske perspektiver, for eksempel teorier omkring organisasjonsendringer (Roness, 1997), eller ved å ha et sterkere fokus på samordning.

³⁵ Et godt eksempel på dette er tjenesten Fiksgatami, som gir brukere mulighet til å melde fra direkte til offentlige myndigheter om problemer som tagging, søppel, osv. <http://www.fiksgatami.no/>

Litteraturliste

Andersen, S. (1997): *Case studier og generalisering, Forskningsstrategi og design*. Bergen, Fagbokforlaget

Baldersheim, H., Haug, A., V. og Øgård, M. (2008): *Mot den virtuelle kommunen Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen, Fagbokforlaget

Baum, C., og Di Maggio et al. (2000): Gartners four phases of e-Government. Forskningsnotat

Bardach, E. (1977): *The Implementation Game*. Cambridge, MIT Press

Chadwick, A. og May, C. (2003): Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet. «e- Government in the United States, Britain, and the European Union i *Governance : An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Oxford, Blackwell Publishing

Christensen, T. og Egeberg, M. (red) (1997): *Forvaltningskunnskap* Oslo, Tano Aschehoug

Christensen, T. og Lægreid, P. (1997): Forvaltningspolitikk – Mot New Public Management? i Christensen, T og Egeberg, M. (red) (1997): *Forvaltningskunnskap* Oslo, Tano Aschehoug

Christensen, T. og Lægreid, P. (2010): Civil Servants Perceptions Regarding ICT Use in Norwegian Central Government. *Journal of information Technology & Politics*

Christensen, T., Lægreid P., Rones, P., G. og Røvik, K., A. (2006): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Bergen, Universitetsforlaget

Dahl, R., A. og Lindblom, C., E. (1992): *Politics, Economics and Welfare*. New Brunswick, N. J, Transaction Publishers

Dunleavy, P., Margets, H., Bastow, S. og Tinkler, J. (2006): *Digital era governance. IT corporations, the state and e-government*. Oxford, Oxford University Press

Eckhoff, T. (1984): *Statens Styringsmuligheter*. Oslo, Tanum-Nordli

Egeberg, M. og Trondal, J. (1999): Differentiated Integration in Europe: The Case of EEA Country, *Norway Journal of Common Market Studies*, vol. 37 no 1;133-142

Fountain, J. (2001): *Building the Virtual State information technology and institutional change*. Washington D.C, Brooking Institute

Fimreite, A.,L.og Grindheim, J.,E. (2007): *Offentlig Forvaltning*. Bergen, Fagbokforlaget

Fimreite, A.,L. og Lægreid, P. (2004): Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre. Notat skrevet på oppdrag fra Lokaldemokratikommisjonen.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-06/16.html?id=390346>

Gartner Group (2005): Analyse af statens IKT-udgifter. Finansministeriet. Referert i FAOS-prosjektet (2007).

Gerring, J. (2004): What is a Case Study and What is it Good For? *American Political Science Review* 98:2; 341-354.

Goggin, M.,L., Bowman, A., Lester, J. og O'Toole, L., (1990): *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education

Glaser, B. og Strauss, A. (1967): *The Discovery of Grounded Theory Strategies for Qualitative Research*. Chicago, Aldine Publishing Company

Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.

Grønlund, Å. (2004): State of the art in e-Gov Research- A survey. I *Electronic Government*. Berlin, Springer

Gulick, L. (1937): Notes on the Theory of Organisation, I Gulick, L. og Urwick, L.,F (red): *Papers on the science of Administration*. New York, Institute of Public Administration

Homburg, V. (2008): *Understanding E-Government*. New York, Routledge.

Howlett, M. (1991): Policy instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal* 19:2; 1-21

Howlett, M., Ramesh, M. og Pearl, A. (2009): *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford, Oxford University Press.

Hill, M. og Hupe, P., L. (2006): The three action levels of governance:Re-framing the policy process beyond the stages model. I Peters, B.,G, og Pierre, J. (red) (2006): *Handbook of Public Policy*. London, Sage publications s. 1-30.

Hill, M. og Hupe, P., L. (2009): *Implementing Public Policy*. Thousand Oaks, Sage

Jones, C., O. (1984): *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey, Brooks/Cole

Karlsen, T. (1999): Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter. Vurderinger og mulige tiltak. Oslo., Fastprosjektet

King, G., Keohane, R.,O. og Verba, S. (1994): *Designing Social inquiry Scietific Inference in Qualitative Research*. Princeton, Princeton University Publishers

Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal

March, J., G. (1999): *A Primer on Decision Making*. New York, Macmillian

March, J., G. og Olsen, J.,P. (2006a): Elaborating the «New Institutionalism i Rhodes R.,A.,W., Binder, S.,A. og Rockman, B.,A. (red): *The Oxford Handbook of Political Institutions* 3-20 Oxford, Oxford University Press.

March, J., G., Olsen, J., P. (2006b): The logic of appropriateness i M. Morgan et al. (red) (2006): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press.

May, P. (2003): Policy Design and Implementation i Peters B.,G. og Pierre, J. (red) (2003): *Handbook of Public Administration*. London, Sage.

Mazmanian, D., A. og Sabatier, P., A. (1983): *Implementation and Public Policy*. Dallas: Scott, Foresman & Co

Mintzberg, H. (1979): *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. London, Prentice-Hall

Moore, G. (1965): Cramming More Components Onto Integrated Circuits i *Electronics Magazine* vol. 38; 82-85

O'Toole, L., J.(1986): Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. I *Journal of Public Policy*

O'Toole, L., J. (2000): Research on policy implementation: Assessments and prospects i *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford, Oxford University Press

O'Toole, L., J. (2003): Interorganizational Relations in Implementation i Peters, B.,G og Pierre, J. (red) *Handbook of Public Administration*. Sage

Pressman, J., L. og Wildavskys, A. (1973): *Implementation How Great Expectations in Washington Are Dashed In Oakland*. Berkley, University of California Press.

Ragin, C.,C. og Becker, H.,S. (1992):*What is a case?Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge, Cambridge University Press.

Roness, P (1997): *Organisasjonsendringar, Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen, Fagbokforlaget

Roness, P. (2010): *Synthesizing theories on public agencies: Challenges and Classifications*.
Forskningsspaper presentert ved 14. IRSPM konferansen Bern, Sveits

Rueschemeyer, D. (2003): Can one or a few cases yield theoretical gain? I Mahoney, J. og
Rueschemeyer, D. (red): *Strategies of causal assessment in comparative historical analysis*.
Cambridge, Cambridge University Press.

Tranvik, T.(red) (2008): *Digital teknologi og organisasjonsendring, Studier av offentlig og
frivillig sektor*. Bergen, Fagbokforlaget.

Selle, P., Skard, Å. (2008): IKT som moderniseringsverktøy i Norge, Danmark og
Storbritannia. I Tranvik, T.(red) (2008): *Digital teknologi og organisasjonsendring, Studier
av offentlig og frivillig sektor*. Bergen, Fagbokforlaget.

Seip, Å., A. (2008): IKT i staten. Fafo-notat 2008:22

Simon, H., A. (1976): *Administrative behavior: A study of decision-making processes in
administrative organizations*. New York, Macmillian

Snellen, I. (2002): Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians, and Public
Servants i *International Review of Administrative Sciences* 2002 68;183-198

Svardal, G. (1997): Stortinget, Regjeringen og Statsadministrasjonen i Christensen, T. og
Egeberg, M.(red) (1997): *Forvaltningskunnskap* Oslo, Tano Aschehoug

Weber, M. (1978): *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkley,
University of California Press

Winter, S. (2003a): Implementation Perspectives: Status and Reconsideration I Peters B.,G og
Pierre J (red) *Handbook of Public Administration*. London, Sage

Winter, S. (2003b): Introduction i Peters B.,G og Pierre J (red) *Handbook of Public
Administration*. London, Sage

Yin, R.,K. (2003): *Case Study research: Design and Methods*. London, Sage

Internett:

Altinn.nos årsmelding 2009 tilgjengelig fra https://www.altinn.no/upload/PDF-filer/Br_aarsmelding2009.pdf [nedlastet 15.4.2011]

eValg2001-prosjektet tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/valg/elektroniskstemmegivning.html> 26.03.10, [nedlastet 7.4.2010]

Difis hjemmeside tilgjengelig fra <http://www.difi.no/artikkel/2010/06/unikt-samarbeid-paa-tvers> [nedlastet 15.4.2011]

EIU eReadiness Ranking 2009 tilgjengelig fra <http://graphics.eiu.com/pdf/E-readiness%20rankings.pdf> [nedlastet 15.4.2011]

Eu-kommisjonen (2009): 8th benchmark measurement 2009 tilgjengelig fra http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf [nedlastet 15.4.2011]

FADs hjemmeside tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad.html?id=339> [nedlastet 15.4.2011]

MinSide.no tilgjengelig fra <https://minid.norge.no/> [nedlastet 20.4.2011]

Grande Røys, H. (2006): Innlegg på Vox konferansen eBorgerskap 2006 eMakt til alle. tilgjengelig fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/aktuelt/taler_og_artikler/minister/fornyings_og_administrasjonsminister_gra/2006/enorge-2009-og-enkeltindividet-i-det-dig.html?id=113436

[nedlastet 24.3.2010].

Grande Røys, H. (2007): Pressemelding, 04.10.2007 tilgjengelig fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/presSESenter/pressemeldinger/2007/Fornyng-for-okt-velferd-og-bedre-tjenes.html?id=484648> [nedlastet 13.4.2011]

Pressemelding fra Brønnøyssundregistrene 30.06.06 tilgjengelig fra

<http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/fad/presSESenter/pressemeldinger/2006/ny-losning-for-minside.html?id=104177> [nedlastet 14.4.2011]

OECD (2003): Promise and problems of E-democracy tilgjengelig fra

<http://www.oecd.org/dataoecd/9/11/35176328.pdf>

[nedlastet 15.4.2011]

OECDs hjemmeside tilgjengelig fra

http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

[nedlastet 26.4.2011]

OECD (2006): Online Payment Systems for e-commerce tilgjengelig fra

<http://www.oecd.org/dataoecd/37/19/36736056.pdf>

[nedlastet 26.4.2011]

Hoykom.no(2011): Styrets visjon. tilgjengelig fra

[http://www.hoykom.no/hoykom/hoykomweb.nsf/4a87ff3bf2c03cc38525646f0072ffa9/45bae5b83d9b287cc125707000463704/\\$FILE/Styrets%20visjon.pdf](http://www.hoykom.no/hoykom/hoykomweb.nsf/4a87ff3bf2c03cc38525646f0072ffa9/45bae5b83d9b287cc125707000463704/$FILE/Styrets%20visjon.pdf), [nedlastet 28.3.2011]

Norge Digitalt tilgjengelig fra

http://www.statkart.no/?_to=914;

[nedlastet 3.5.2011]

FN (2008): UN eGovernment readiness index, 2008. tilgjengelig fra
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>
[nedlastet 28.4.2011]

Standardiseringsrådets hjemmeside, 2011 tilgjengelig fra
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/standardiseringsradet.html?id=476259>
[nedlastet 3.3.2011]

Store norske leksikon, snl.no, 27.3.2011: tilgjengelig fra <http://www.snl.no/ARPANET/IT>
[nedlastet 15.5.2011]

Stortinget (2008): Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2008-2009/090616/2/>
[nedlastet 15.5.2011]

Teknologirådets hjemmeside, 2011 tilgjengelig fra
<http://www.teknologiradet.no/default1.aspx?m=28>
[nedlastet 15.05.2011]

WEF (2009): WEF Global Competitiveness Index 2009-2010
<http://gcr.weforum.org/gcr09/>
[nedlastet 15.5.2011]

WEF (2009): WEF Networked readiness Index 2008-2009
<https://members.weforum.org/pdf/gitr/2009/Rankings.pdf>
[nedlastet 15.5.2011]

Dokumenter som er analysert:

Abelia (2007): Underveisrapport eRøys 2009 – Status for Regjeringens arbeid med fornying av offentlig sektor – november 2007. Oslo, Abelia

Arbeid og administrasjonsdepartementet (2003): Strategi for IKT i offentlig sektor. Oslo, Arbeid og administrasjonsdepartementet

Arbeid og administrasjonsdepartementet (2004): Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor. Oslo, Arbeid og administrasjonsdepartementet

FAOS-prosjektet (2007): FAOS-rapporten. Oslo, Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet

EU-kommisjonen (2009): 8th benchmark measurement 2009. Brussel, EU-kommisjonen
http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf

Finansdepartementet (2005): St.prp. nr. 1 (2005-2006). Oslo, Finansdepartementet

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (2008): Ei forvaltning for demokrati og felleskap Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009). Oslo, Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (2006a): Et informasjonsamfunn for alle. Stortingsmelding 17 (2006-2007) Oslo, Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (2006b): Underveisrapport eNorge 2009. Oslo, Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (2007a): Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor. Oslo, Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (2007b): Fornyingsstrategi for offentlig sektor. Oslo, Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (2009): Tildelingsbrev til Difi funnet på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev09_difi.pdf [nedlastet 15.5.2011]

Moderniseringsdepartementet (2005a): Bruk av åpne IT-standarder og åpen kildekode i offentlig sektor. Oslo, Moderniseringsdepartementet

Moderniseringsdepartementet (2005b): eNorge2009- Det digitale spranget. Oslo, Moderniseringsdepartementet

Moderniseringsdepartementet (2005c): Mandat for Koordineringsorganet for e-forvaltning. Oslo, Moderniseringsdepartementet

Nærings og handelsdepartementet (2001): Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon Ot.prp. nr. 9 (2001-2002). Oslo. Nærings og handelsdepartementet

Nærings og handelsdepartementet (2002): eNorge 2005. Oslo, Nærings og handelsdepartementet

OECD (2005): e-Government studies Norway. Paris, OECD

Stortingsdebatten om Stortingsmelding 17 (2006-2007). Funnet på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2006-2007/070416/3/> [nedlastet 02.5.2011]

Riksrevisjonen (2008): Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor, Dokument 3:12 (2007-2008). Oslo, Riksrevisjonen

Intervju:

Intervju 1: Linnestad, H. Prosjektleder, FAD. 22.11.2010

Intervju 2: Sefland, S. Seniorrådgiver FAD. 22.11.2010

Intervju 3: Meyer, M., A. Tidligere Moderniseringsminister. 27.12.2010

Møtereferat:

Møtereferat fra møte i KoeF 8.12.2004

Møtereferat fra møte i KoeF 17.2.2005

Møtereferat fra møte i KoeF 10.5.2005

Møtereferat fra møte i KoeF 21.6.2005

Møtereferat fra møte i KoeF 14.9.2005

Møtereferat fra møte i KoeF 29.11.2005

Møtereferat fra møte i KoeF 25.4.2006

Møtereferat fra møte i KoeF 31.1.2007

Møtereferat fra møte i KoeF 15.6.2007

Møtereferat fra møte i KoeF 08.12.2007

Møtereferat fra møte i KoeF 20.11.2008

Møtereferat fra møte i KoeF 31.3.2009

Lover:

eForvaltningsforskriften (2004): FOR 2004-06-25 nr 988: Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Tilgjengelig fra <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20040625-0988.html> [nedlastet 14.4.2011]

Ehandelsloven (2003): LOV-2003-05-23 nr 35: Lov om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester. Tilgjengelig fra <http://www.lovdato.no/all/hl-20030523-035.html> [nedlastet 14.4.2011]

Ekomloven (2003): LOV-2003-07-04-83 Lov om elektronisk kommunikasjon. Tilgjengelig fra <http://www.lovdato.no/all/nl-20030704-083.html> [nedlastet 14.4.2011]

Esignaturloven (2001): LOV-2001-06-15-81 Lov om elektronisk signatur. Tilgjengelig fra <http://www.lovdato.no/all/nl-20010615-081.html> [nedlastet 14.4.2011]

Forvaltningsloven (1970): LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Tilgjengelig fra <http://www.lovdato.no/all/nl-19670210-000.html> [nedlastet 14.4.2011]

Offentleglova (2006): LOV-2006-05-19-16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd. Tilgjengelig fra <http://www.lovdato.no/all/nl-20060519-016.html> [nedlastet 14.4.2011]

Personopplysningsloven (2001): LOV-2000-04-14-31 Lov om behandling av personopplysninger. Tilgjengelig fra <http://www.lovdato.no/all/nl-20000414-031.html> [nedlastet 14.4.2011]

Utredningsinstruksen (2000): FOR 2000-02-18 nr 108: Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Tilgjengelig fra <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20000218-0108.html> [nedlastet 14.4.2011]

Vedlegg:

FAD Intervjuguide

Informere om selve intervjuet

- Innleder med å fortelle kort om problemstilling og tema for oppgaven.
- Er det i orden at intervjuet blir tatt opp på bånd?
- Frivillighet, mulighet for anonymisering.
- Evt. Spørsmål fra informant.

Om informant:

-Navn, stilling.

Kan du fortelle kort om din rolle i FAD\Difi\KoeF?

1. Hvilke av områdene av statens IKT-politikk føler du det har vært mest fokus på i perioden?

-Kostnadseffektivitet

-Rettsikkerhet.

-Brukervennlighet.

-Personvern

2. Er det noen spesielle utfordringer med å implementere IKT-politikk?

3. Hva er tankene dine om samordningen mellom statlige etater på området?

I evalueringsrapporter fra perioden, blant annet Riksrevisjonens Elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor, blir manglende samordning på politikkområdet trukket frem som særlig problematisk.

Oppfølging til spørsmål 3: Hva opplever du som den største hindringen for samhandling m.h.h.t IKT-politikk?

Oppfølging-3. Riksrevisjonen peker i sin rapport på at manglende finansiering av tverrgående tiltak er problematisk. Hvordan opplever du det?

4. Etableringen av Difi ble sagt å skulle ytterligere styrke samarbeidet og dialogen med statlige etater og kommuner. I hvilken grad opplever du at dette har skjedd?

5. I hvor stor grad opplever du at den teknologiske utviklingen har lagt føringer på måten dere har implementert IKT-politikk på?

6. I hvilken grad føler du at prinsippet med 24/7 tilgjengelighet for borgere til forvaltning har påvirket implementeringen av IKT-politikk?

(OECD hevder i sin rapport at målet med 24/7 tilgjengelighet har virket som en "overhengende organisjonell visjon" som har lagt føringer også etter at dette målet har blitt tonet ned.)

EU

7. I hvilken grad opplever du at EUs politikk på området (eEuropeplanene) har påvirket dere?

8. I hvor stor grad mener du at eforvaltningstiltak og initiativ er integrert med EU

-Oppfølging hvis svak: OECD hevder i sin rapport *e-government studies Norway* at eforvaltningstiltak og initiativ er sterkt integrert med EU. Hva tenker du om det?

9. Hvordan opplever du FADs mulighet til å styre/påvirke andre offentlige etater innenfor IKT-politikk?

Oppfølging- Kan du komme på noe konkrete eksempler som viser dette?

10. I hvilken grad opplever du at regjeringsskiftet har påvirket måten FAD har implementert IKT-politikk på?

11. FADs rolle innenfor IKT-politikk blir blant annet beskrevet som en pådriverrolle som er sentral for å sikre gevinster ved at tverrgående tiltak utnyttes. Opplever du FADs rolle slik? Hvorfor/hvorfor ikke?

Verktøy

12. Hvilke verktøy har FAD til rådighet for å sikre en god samordning på feltet, og hvilke er de viktigste?

13. Overvåking og oppfølging av sentrale mål er en viktig del av FADs arbeid. (st. prp 1 2004-2005) I hvilken grad opplever du at verktøyene FAD har til rådighet er tilstrekkelig for dette?

Oppfølging- Riksrevisjonen stiller seg i sin rapport tvilende til om FAD har nok gjennomslagskraft og tilstrekkelige virkemidler for å nå de mål som er satt innenfor IKT-politikk. Hva tenker du om dette?

14. I perioden (2003-2009) har du opplevd noen store endringer i forhold til verktøyene FAD har hatt til rådighet for å implementere regjeringens IKT-politikk? Har evt. Disse endringene virket inn positivt eller negativt?

Planenen

15. I perioden ble det lansert en rekke planer som tar for seg eforvaltning\IKT-politikk.

(enorge2005/2009, Strategi for IKT i offentlig sektor m.m) Kan du gi noen konkrete eksempler på hvordan for eksempel målet om..... Ble fulgt opp fra FADs side

16. Opplevde du at det ble lagt andre føringer på implementeringen av IKT-politikk enn de offisielle planene, stortingsmeldingene osv?

KoeF

17. Opplevde du noen umiddelbare konsekvenser av at KoeF ble lagt ned?

18. Hvordan mener du KoeF lykkes med å styrke myndighetenes koordineringskapasitet når det gjaldt eforvaltning?

OECD sier i sin rapport e-government studies Norway fra 2005 at KoeF ser ut til å bidra til å styrke myndighetenes koordineringskapasitet, men at dette ikke er klart ved rapportens lansering. De mener dette avhenger av KoeFs evne til å bringe sammen sentrale aktører, og å forplikte dem til å oppnå eforvaltnings initiativ.

19. I mandatet til KoeF står det, at KoeF skal på et overordnet nivå sørge for elektronisk samhandling i og med offentlig sektor for å bidra til flere og bedre brukerrettede tjenester. Kan du komme på noen konkrete eksempler på dette?

Oppfølging: Fra budsjettproposisjon 2009: *Koordineringsorganet spiller mellom anna ei viktig rolle i arbeidet med å skape aksept for felles standardar og IKTarkitektur.*